

CA1  
XC 36  
-2008  
E51



HOUSE OF COMMONS  
CANADA



3 1761 11972099 3

# **EMPLOYABILITY IN CANADA: PREPARING FOR THE FUTURE**

## **Report of the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities**

**Dean Allison, MP  
Chair**

**APRIL 2008**

**39th PARLIAMENT, 2nd SESSION**



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**EMPLOYABILITY IN CANADA:  
PREPARING FOR THE FUTURE**


**Report of the Standing Committee on  
Human Resources, Social Development and the  
Status of Persons with Disabilities**

**Dean Allison, MP  
Chair**



**APRIL 2008**

**39th PARLIAMENT, 2nd SESSION**



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119720993>



# **STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

## **CHAIR**

Dean Allison

## **VICE-CHAIRS**

Yves Lessard

Michael Savage

## **MEMBERS**

France Bonsant

Gord Brown

Rodger Cuzner

Ruby Dhalla

Jacques Gourde

Mike Lake

Tony Martin

Hon. Judy Sgro

Lynne Yelich

## **OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED**

Hon. Carolyn Bennett

Bonnie Brown

Patrick Brown

Hon. Michael Chong

Hon. Denis Coderre

Jean-Claude D'Amours

Gary Merasty

Hon. Geoff Regan

Denise Savoie

Mario Silva

Brian Storseth

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Jacques Maziade

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Chantal Collin

Kevin B. Kerr



# **THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

has the honour to present its

## **THIRD REPORT**

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the subject of Employability in Canada and presents its findings and recommendations.





# TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION.....	1
CHAPTER 1 — LABOUR FORCE AGING, POTENTIAL LABOUR MARKET IMBALANCES AND FACILITATING LABOUR MARKET ADJUSTMENT .....	5
FACILITATING NATIONAL HUMAN RESOURCES PLANNING AND PROVIDING BETTER LABOUR MARKET INFORMATION .....	9
A. Human Resources Planning.....	9
B. Labour Market Information .....	13
ENHANCING LABOUR MOBILITY .....	15
A. Interprovincial Standards Red Seal Program .....	17
B. The Agreement on Internal Trade .....	18
C. Tax Incentives .....	21
D. Mobility Assistance and Employment Insurance .....	22
DEVELOPING A PAN-CANADIAN FRAMEWORK FOR ASSESSING AND RECOGNIZING LEARNING AND CREDENTIALS .....	24
A. Recognizing Foreign Credentials .....	25
B. Prior Learning Assessment and Recognition .....	29
CHAPTER 2 — INVESTMENTS IN LEARNING .....	33
WORKPLACE TRAINING.....	34
A. Apprenticeship Training.....	37
B. Workplace Literacy.....	41
POST-SECONDARY EDUCATION .....	47
A. Access to Post-Secondary Education .....	48
B. Federal Transfers and Post-Secondary Institutional Capacity.....	53
1. Canada Social Transfer .....	53

2. Post-Secondary Institutional Capacity .....	55
CONTINUOUS LEARNING.....	57
LABOUR MARKET ADJUSTMENT AND EMPLOYMENT INSURANCE.....	60
A. Building on Labour Market Training Arrangements .....	65
B. At-Risk Youth .....	68
CHAPTER 3 — INCREASING LABOUR FORCE PARTICIPATION AND STRENGTHENING WORK INCENTIVES.....	71
OLDER WORKERS .....	71
A. Strengthening Incentives to Work .....	72
1. Mandatory Retirement .....	73
2. Public Pensions .....	75
B. Adjustment Assistance .....	77
ABORIGINAL WORKERS .....	81
A. Aboriginal Education .....	82
1. Barriers to Post-Secondary Education .....	82
2. Federal Programs Supporting Aboriginal Education .....	83
B. Aboriginal Labour Market Participation.....	85
1. Barriers to Employment .....	86
2. Enhancing Aboriginal Training and Labour Market Participation .....	87
C. Federal Programs Promoting Employment for Aboriginal People .....	89
D. Closing the Gap in Socio-Economic Outcomes between Canada's Aboriginal and Non-Aboriginal People.....	91
WORKERS WITH DISABILITIES.....	95
A. Barriers to Employment.....	96
1. Unmet Needs for Disability-Related Supports.....	97
2. Other Barriers .....	99

B. Role of the Federal Government .....	101
1. Human Resources and Social Development Canada Programs .....	102
a) The Opportunities Fund .....	102
b) Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities .....	105
c) Other Programs .....	106
2. Entrepreneurs with Disabilities Program .....	109
3. Legislative Measures and Policies to Achieve Employment Equity.....	110
4. Disability Supports .....	113
LOW-INCOME WORKERS.....	113
A. Work Incentives.....	116
B. Housing.....	120
C. Early Learning and Child Care .....	122
WORKERS IN SEASONAL EMPLOYMENT.....	124
CHAPTER 4 — BEYOND OUR BORDERS: SELECTING SKILLED IMMIGRANTS AND UTILIZING TEMPORARY FOREIGN WORKERS .....	131
SELECTING SKILLED WORKERS .....	131
TEMPORARY FOREIGN WORKERS .....	136
INTEGRATING IMMIGRANTS INTO THE LABOUR MARKET .....	143
CONCLUSION .....	149
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	151
APPENDIX A: SKILLS SHORTAGES IN KEY SECTORS: MANAGING SKILLS SHORTAGES AND SURPLUSES IN CANADA .....	169
APPENDIX B: ASSESSMENT CRITERIA AND POINTS AWARDED FOR THE PURPOSE OF SELECTING SKILLED WORKERS UNDER CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM .....	173



APPENDIX C: LIST OF WITNESSES ..... 177

APPENDIX D: LIST OF BRIEFS ..... 189

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE ..... 195

DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA ..... 197

DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS ..... 201

SUPPLEMENTARY OPINION OF THE NDP ..... 207



# INTRODUCTION

---

The Canadian economy is experiencing a relatively prolonged period of economic strength. In 2007, the national unemployment rate was 6%, the lowest it has been in more than 30 years. Although the downward trend in the unemployment rate is a positive development overall, many employers, especially small- and medium-sized employers in Western Canada, are experiencing growing difficulty in finding workers with the skills they need to maintain and expand their operations. At the same time, Canada has more than one million unemployed people, many of whom are searching for full-time jobs. Unfortunately, many of these individuals lack the necessary skills to fill available jobs or are geographically separated from job opportunities.

Forgoing economic opportunities for want of workers with the right skills lowers output, productivity and the incomes of Canadians. Although the incidence of skills shortages normally intensifies during tight labour market conditions, we suspect that another contributing factor is a fast approaching and unstoppable demographic trend: the aging of Canada's labour force. Many expect this development to exacerbate the skills shortages problem in the years to come as Canada enters a prolonged period of slower growth in the labour force.

The capacity of the Canadian economy to produce goods and services depends on a number of factors, including the supply of workers, workers' skills, hours of work, the amount of capital used in production, and technology. The supply and quality of workers' skills are key contributors to our competitiveness and economic prosperity. As technology improves, so must the skills of workers using it; education and training are becoming increasingly important contributors to improved productivity, and our policies to increase the level and quality of human capital in this country must continue to move toward this reality.

The skill requirements of today's jobs are higher than those of the past, and the skill intensity of occupational demand is expected to continue rising in the years to come. Today, it is estimated that more than 70% of all new jobs created in Canada require at least some post-secondary education and training. Yet, more than one-third of the Canadian labour force cannot meet this requirement. An even higher proportion of working-age Canadians lack the necessary literacy and other essential skills to participate successfully in our rapidly changing labour market.

The return on investments in education and training in Canada accrue not only to those investing in skills, but to society as a whole. There is an important role for the public sector to play in facilitating individuals' acquisition of the skills they require in the workplace. Workers, unions and employers also play key roles in ensuring that the necessary investments in human capital are made. Canada's labour market is national in scope, and so all levels of government must work together to ensure that workers have the right skills

to meet Canada's future needs and are able to move freely to accept available jobs. We need to develop a more effective pan-Canadian employability strategy based on co-operation, collaboration and inclusion to meet the challenges of slower labour force growth and the prospect of growing skills shortages in the years ahead.

Education, training and many other matters related to Canadian workplaces are areas of responsibility that fall primarily within the purview of provincial and territorial governments. Members of the Committee respect this reality, but most of us also recognize that there is an important role to be played by the federal government in working with the provinces and territories to create adaptable and knowledge-based workforces in every region of the country.

The federal government has an important role to play in helping promote the unfettered movement of workers throughout Canada. Too often, workers with the right skills in one region of the country are unable to fill vacant jobs in another region because we lack adequate interprovincial/territorial mechanisms for the recognition of workers' skills. This is a serious and long-standing problem.

Increasing Canada's supply of skilled workers is important not only for economic prosperity, but also to improve the socio-economic situation of individuals whose participation in the workplace is low. With the right skills and anticipated growth in employment opportunities, the future job prospects of Canadians — especially those in under-represented groups — are expected to improve, provided we continue to develop and implement policies that support greater participation in the workplace.

On May 11, 2006, the House of Commons Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities agreed to undertake an examination of employability issues in Canada. The Committee examined a myriad of labour supply-side issues such as worker mobility, seasonal workers, older workers, skilled worker shortages, workplace literacy and the recognition of foreign credentials. Although the initial study was designed to focus on these issues, the study's scope was quickly broadened to include Aboriginal workers, workers with disabilities, low-income workers, newly arrived immigrants and temporary foreign workers.

There are essentially four ways to ensure that Canada's supply of skilled workers is sufficient to meet employers' needs and thereby mitigate what many expect will be a chronic and worsening skills shortages problem in the future. Our report is structured accordingly. One way to mitigate the impact of skills shortages is to ensure that the Canadian labour market is able to adjust quickly and that workers' skills are utilized in their most productive capacity. Chapter 1 focuses on the need to: broaden human resources planning to better anticipate which skills will be in greatest demand and how this demand can be met; reduce barriers to worker mobility; and provide for greater recognition of Canadian and foreign-born workers' formal education, skills, occupation-related credentials and prior learning.



Chapter 2 focuses on investments in human capital. We discuss issues related to workplace training, post-secondary education, lifelong learning and federally supported skill acquisition initiatives directed primarily at unemployed individuals.

Another way to augment the supply of skills is to intensify the use of existing skills among under-represented segments of the labour force. Chapter 3 examines ways to retain the services of older workers, increase the participation and employment rates among Aboriginal people and persons with disabilities, reduce work disincentives among low-income workers and extend the working season of those employed in seasonal industries.

Finally, the supply of skills can also be increased by attracting individuals from other countries. Canada's immigration program has a long history of attracting foreign applicants to meet our labour market needs. In Chapter 4 we discuss issues surrounding the selection of skilled workers seeking permanent residency in Canada, the admission of temporary foreign workers to meet specific sectoral and geographical skill needs, and the integration of immigrants into the Canadian labour market.

It is our intent that the recommendations in this report will contribute to the development of an effective pan-Canadian employability strategy that will, in the years ahead, meet the labour market needs of employers and of all segments of the working-age population, particularly those with low skills, low incomes and low workforce participation rates. Members of the Committee realize that the development of a pan-Canadian employability strategy will require an ongoing commitment and greater cooperation between federal, provincial and territorial governments. Although some of the recommendations in our report may fall within the purview of provincial/territorial responsibility, this should not be construed as an attempt to extend the reach of the federal government into areas of provincial/territorial jurisdiction. Rather, we simply believe that there is a need for federal leadership in areas of national importance. We recognize the importance of obtaining provincial/territorial consent before taking action, and believe that in the spirit of greater cooperation between both levels of government we can work together to help ensure the future prosperity of Canadians.





# CHAPTER 1 — LABOUR FORCE AGING, POTENTIAL LABOUR MARKET IMBALANCES AND FACILITATING LABOUR MARKET ADJUSTMENT

---

The aging of Canada's population is an important development for many reasons, not least of which is its impact on the labour market. Between 1946 and 1965, the Canadian population experienced rapid growth during the post-war "baby boom." Although the influence of the baby-boom generation on the Canadian labour market has been undeniable, many observers believe that the greatest impact is still to come, particularly after 2011, the year in which the first "boomers" will reach the age of 65. Combined with a significant decline in the fertility rate since the early 1960s, this demographic event underlies the rapid aging of Canada's workplace.

The baby-boomers, born between 1946 and 1965, were concentrated at the base of the pyramid in 1971. At the time, it was already clear that they were a very large group of individuals. In 1986, they were aged between 20 and 40, and in 2001, between 35 and 55 [...] In 2007, the baby-boomers — who will be between 50 and 70 — will remain the largest group of individuals in the Canadian population.<sup>1</sup>

**Ms. Maryanne Webber**  
Statistics Canada

According to Statistics Canada, the working-age population (i.e., individuals aged 15 to 64) as a proportion of the total population is projected to decline during the 2010s and 2020s, reaching about 62% of the total population by the early 2030s, as compared to 70% in 2005.<sup>2</sup> Although we do not know what proportion of this population will be in the labour force in the future, we do know that labour force participation will change as the labour force ages. In this context, Statistics Canada presented two projections to the Committee; these are reflected in the labour force growth projections depicted in Chart 1.1.<sup>3</sup> The average annual labour force growth projections for the five year intervals presented in Chart 1.1 illustrate two main points. First, while labour supply is expected to continue to

---

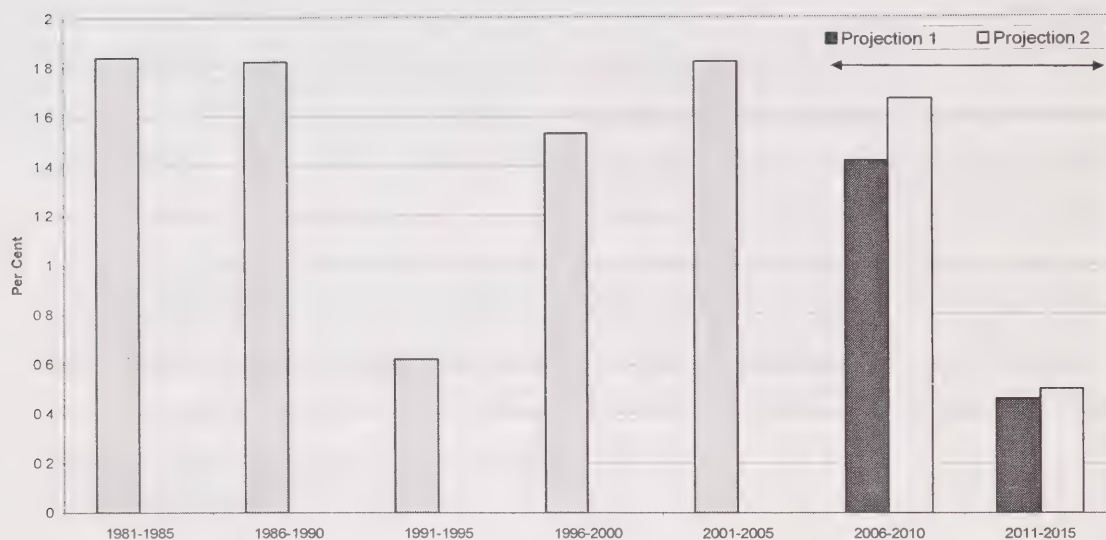
1 House of Commons, Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter Evidence), Evidence, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 7, June 13, 2006 at 9:10 a.m.

2 Statistics Canada, *Population Projections for Canada, Provinces and Territories, 2005-2031*, December 2005, pp. 48-49 <http://www.statcan.ca/english/freepub/91-520-XIE/0010591-520-XIE.pdf>.

3 The assumptions underlying Projection 1 are that the participation rate will stay the same for each five-year age group from 2005 to 2017. Under Projection 2, the participation rate will stay the same for all five-year age groups, save those of individuals 55 years of age and over, throughout the period 2006-2017. In terms of older individuals, this projection assumes that the participation rate of individuals 55 years of age and over will increase (at the same rate as that witnessed between 2004 and 2005) until 2010 and stay unchanged thereafter. In both cases, the population 15 years of age and over is projected to grow according to Statistics Canada's medium growth scenario (see CANSIM Table 052-0004, Scenario 3).

grow between now and the middle of the next decade, the annual rate of growth in Canada's labour force by the middle of the next decade is projected to be a fraction of that experienced during the first half of this decade. Second, even if older workers are persuaded to stay in the labour market for a longer period of time, slower labour force growth and, ultimately, a contraction in labour supply, appear inevitable.

**CHART 1.1 - Actual and Projected Average Annual Labour Force Growth, 1981-1985 to 2011-2015**



Source: Statistics Canada and the Library of Parliament

With ongoing technological change and growth in Canada's knowledge-based economy, the skill content of labour demand will also continue its upward trend. However, given that relatively fewer skilled workers are expected to enter the labour market in years to come, many believe that employers will become increasingly reliant on workers already in the labour market to meet future skill requirements. In this likely event, the capacity of these workers to quickly acquire those skills that are in short supply will have a significant influence on future workplace productivity and living standards.

[O]n the reality of an aging population, while it brings forth a number of challenges in the Canadian context, its most pronounced effect is likely to be that of its impact on our future labour supply. Slower labour force growth will make it difficult to sustain past growth rates and improvements in our standards of living.<sup>4</sup>

**Ms. Karen Jackson**  
**Department of Human Resources and Social Development**

Over the years, Canada's labour market has demonstrated a capacity to adjust, and we expect it will continue to do so in the future. Members of the Committee also recognize that labour market adjustments take time. As a result, labour market imbalances (in terms of both shortages and surpluses) occur from time to time, as the market for particular skills takes some time to adjust. For example, if a skills shortage emerges, more workers will invest in the skills in demand as the level of remuneration and job openings rise. The speed at which the labour market adjusts to this situation depends on a number of factors, including wage flexibility, the availability of labour market information and the cost of obtaining needed skills.

Many witnesses addressed the issue of growing skills shortages. Although most suggested that Canada will not face a general labour shortage, the Committee was told that some small- and medium-sized business owners have expressed concern about a general shortage of workers. In fact, we were told that some businesses have delayed their expansion plans because they are unable find the workers they need.

[F]or a number of years now we have been watching the concern over the shortage of qualified labour gradually increase. In fact, in some provinces, like Alberta, the concern over the shortage of qualified labour has become so serious that it has actually surpassed the total tax burden. That's something we have never seen before in all our surveying, and we've been tracking these issues for a very long time [...] We don't expect the problem to get better. We actually expect the problem to continue growing. A good example is that in December, 31% of our members indicated that they expect to increase full-time employment within their firm. These are relatively healthy levels, and we expect these levels to stay healthy. But what this means is that it will become harder and harder to hire more people [...] For example, the long-term job vacancy rate, which highlights the number of positions that have been available for four months or longer, has steadily been increasing since 2004. This is problematic because it's having a serious impact on the economy, in the sense that it is forcing businesses to forgo new opportunities or expansion opportunities simply because they do not have the resources to pursue these new opportunities. Although the problem is more acute in some provinces, like Alberta, it is a problem that we have identified across the country, in every province.<sup>5</sup>

**Ms. Lucie Charron**  
**Canadian Federation of Independent Business**

---

4 Evidence, Meeting No. 4, June 1, 2006 at 9:05 a.m.

5 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 9:25 a.m.



Many witnesses anticipate skills shortages to become more commonplace and problematic. Witnesses representing a variety of goods- and services-producing sectors of the economy highlighted existing and impending skills shortages. Appendix A provides an overview of some of these predictions, although it should be noted that these and other projections of skills shortages are typically formulated outside the context of labour market adjustments, including the substitution of capital for labour, and without adequate regard for changes on the supply side of the labour market.

My third point is about the chimera of massive impending labour shortages. We hear all the time about projections of massive labour shortages in the future — certain occupations will need 80,000 jobs [...] It's very important to beware of those types of predicted situations, because they are not going to take place. Labour markets adjust over time, wages rise, demand falls, and the supply of workers increases: people coming in from other countries, other occupations, from education institutions, and from upskilling of workers. In that sense, these adjustments take place over time.<sup>6</sup>

**Dr. Andrew Sharpe**  
**Centre for the Study of Living Standards**

Every two years, Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) formulates labour market projections for the coming decade. When HRSDC officials appeared before the Committee in June 2006, they indicated that two out of every three job openings that will arise in the next ten years will be attributed to labour force aging (replacement demand) rather than new job creation (expansion demand).<sup>7</sup> According to the Department's most recent forecast, many occupations are expected to face excess demand pressures during the period, 2006-2015, including health-related occupations (e.g., doctors, nurses, medical radiation technologists and a variety of aides and assistants in support of health services); management occupations (e.g., managers in public administration, human resource managers and supervisors in processing occupations); professional occupations (e.g., civil engineers, industrial engineering, and manufacturing technologists and technicians); occupations specific to primary industries (e.g., oil and gas well drillers, servicers, testers and related workers); and a number of trade-related occupations (e.g., residential home builders and renovators, pipefitters and carpenters).<sup>8</sup>

---

6 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 11:30 a.m.

7 Growth in labour supply is estimated from the flow of students leaving the formal educational system, recent immigration and individuals re-entering the labour market following a period of non-participation.

8 M. Lapointe, K. Dunn, N. Tremblay- Côté, L.-P. Bergeron, W. L. Ignaczak, *Looking Ahead: A 10-year Outlook for the Canadian Labour Market 2006-2015*, Human Resources and Social Development Canada, October 2006, p. 58  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/publications\\_resources/research/categories/labour\\_market\\_e/sp\\_615\\_10\\_06/sp\\_615\\_10\\_06e.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/publications_resources/research/categories/labour_market_e/sp_615_10_06/sp_615_10_06e.pdf).



[B]y our forecast, two out of three of the job openings that will take place in the next ten years will arise not because a new job was created but because somebody retired from an existing job. That means that because of population aging, you start to see the pressures across a wider spectrum of the occupations [...] As to the implications of these pressures, clearly one of the implications is going to be upward pressure on earnings to encourage people to stay in the workforce, to entice people to move into the areas where the demand is the greatest. If you're a worker, I don't think you would think this is a terrible problem. You would probably think it is a good problem. I think clearly firms are going to have to learn to adapt to these pressures. They are going to have to start to invest in new technology, start to invest in new efficiencies to make more effective use of Canadian workers.<sup>9</sup>

**Mr. Cliff Halliwell**  
**Human Resources and Social Development Canada**

Although this forecast is largely silent in terms of regional labour market pressures, the Committee was told that labour market imbalances exist across the country and, according to our testimony, appear to be most acute in Western Canada.

The skills shortages and adjustment problems currently facing Alberta and British Columbia may be harbingers of the problems Canada could face nationally in the years to come. As outlined in the introduction of our report, we encourage both levels of government to work together to develop a pan-Canadian employability strategy that expedites labour market adjustments, increases investments in human capital, removes barriers to employment among under-represented groups in the labour market and uses the skills of workers who reside beyond our borders.

Chapter 1 of our report focuses on three key issues that would help facilitate faster labour market adjustments across the country: human resources planning and labour market information, labour mobility, and the recognition of domestic and foreign credentials and prior learning.

## **FACILITATING NATIONAL HUMAN RESOURCES PLANNING AND PROVIDING BETTER LABOUR MARKET INFORMATION**

### **A. Human Resources Planning**

The Committee was told that Canada needs to adopt a pan-Canadian perspective to address the aging of the labour force and the labour market imbalances that may result. No single level of government can adequately address this issue, and an effective strategy cannot be developed if governments act independently of one another. All stakeholders need to know what is being done in each province and territory in order to minimize the

---

9 Evidence, Meeting No. 4, June 1, 2006 at 9:25 a.m.

duplication of effort and the ineffective use of resources. Federal/provincial/territorial co-operation is essential to plan for and meet our future skill requirements.

The call for a pan-Canadian perspective regarding human resources planning was most intensely expressed by groups representing the health care sector. Given the prospect, evidenced above, of continued and growing labour market imbalances in many health care-related occupations, the urgency for better planning is easily understood.

[A]s you all know, there have been a number of labour sector studies for various health disciplines or health professions. There was a nursing one, a physician one, a pharmacist one, a home care one. The Canadian Healthcare Association was involved in all of these, sometimes on the steering committee, sometimes on the management committee. They were sometimes concerned that they were working in silos, and while we were all trying to plan for the future, the assumptions on which we were planning were different and really needed to be more integrated than not. Frankly, that's why we kept meeting throughout this process, doing various sector studies, seeing how we could get together so we weren't operating in silos. So what we're really seeing is some kind of mechanism to bring together all of the various information gathering, research processes, planning processes, and what not, not in a way that steps on anyone's jurisdiction, but in a way that understands that people are mobile and can move from province to province, region to region. We need to address those issues as well as needs across the country.<sup>10</sup>

**Sharon Sholzberg-Gray**  
**Canadian Healthcare Association**

The issue, of course, lies in the fact that each province does its own planning related to education and employment. Each independently projects future health needs. The value of uncoordinated efforts in the area of employability is diminishing. Canada needs to pull together to recognize the growing mobility of health professionals and others. We were pleased to read the recent announcement by governments identifying interprovincial mobility as a policy priority.<sup>11</sup>

**Mrs. Lisa Little**  
**Canadian Nurses Association**

---

10 Evidence, Meeting No. 10, September 21, 2006 at 12:15 p.m.

11 Ibid., at 11:30 a.m.

[I]deally what we'd want to see is the creation of a health sector table much like what exists in other areas, like engineering, forestry, and mining. We've generally run into a brick wall with respect to applications for that, largely having to do with federal-provincial-territorial responsibilities.<sup>12</sup>

**Dr. William Tholl**  
**Canadian Medical Association**

Representatives from other sectors of the economy also expressed the need for a national approach to deal with human resources planning.

No one level of government has the capacity to address Canada's skilled labour shortages. As well, little progress can be achieved with governments acting independently of one another and participating in an inchoate array of activities that have a life of their own, consume resources, and don't produce results on the ground. There is a need for a comprehensive and cohesive national strategy to address Canada's skills requirements, including national training standards.<sup>13</sup>

**Mr. David Wassmansdorf**  
**Canadian Home Builders' Association**

We're beginning to appreciate the importance of pan-Canadian coordination efforts in order to avoid duplication. There already has been some duplication and we have no time to lose on this score. One very important component of the national strategy is identifying the role sector councils could play in the information sharing process. They could act as information centres for groups such as education networks, associations, colleges or universities.<sup>14</sup>

**Mr. Paul Hébert**  
**Mining Industry Human Resources Council**

Although Canada does not have a fully developed pan-Canadian capacity for human resources planning, it is important to note that the federal government has been supporting this policy direction since the late 1980s through the creation of national sector councils. These sector councils are permanent national organizations that address a wide range of sector-specific human resources issues, including identifying and supplying skills required today and those anticipated in the future.<sup>15</sup> We were told that sector councils are broadly represented by employers, employees, educators, government and other

---

12 Ibid., at 12:10 p.m.

13 Evidence, Meeting No. 28, October 26, 2006 at 2:50 p.m.

14 Evidence, Meeting No. 14, October 3, 2006 at 11:45 a.m.

15 Other activities include, for example, developing certification and training standards to facilitate skills upgrading and labour mobility, helping employers hire and retain immigrants and ensure efficient foreign credential recognition, and increasing labour force participation among Aboriginal people, persons with disabilities and women.



interested stakeholders. Currently, there are roughly 30 sector councils (excluding associate members and other partners and organizations), representing just under 50% of the labour market.<sup>16</sup>

Although educators are typically represented on sector councils, the Committee was told that there needs to be a stronger connection between the skills required by employers and those inherent in new labour force entrants leaving the educational and training system.

In both continuing education and in post-secondary institutions, there are challenges. Employers, the market, industry, need workers not only with technical skills but with interpersonal and business skills. Too many of our post-secondary schools still offer adequate or advanced technical training, but nowhere do they give business strategy, marketing, and general liberal arts mixed in with the technology. However, there is real demand for such rounded workers.<sup>17</sup>

**Mr. Paul Swinwood**  
**Software Human Resource Council Inc.**

I think the other thing that is out there that is huge and that people really haven't come to appreciate is that there is a huge lack of credibility in the education system today. I've talked to a lot of human resources people across the country, and one of their common concerns is that people they hire or would like to hire just don't have the essential skills to do the job.<sup>18</sup>

**Ms. Leslie Childs**  
**Association of Workplace Educators of Nova Scotia**

Although they have a central body nationally for apprenticeship, it is not getting to the detail of what's happening in the field and the needs of the industry. The industry has to get better at defining the needs to the education system, but the education system has to get together cohesively and decide how best to get the people trained, and where and how many.<sup>19</sup>

**Mr. Ken McKinlay**  
**Saskatchewan Home Builders' Association**

Members of the Committee believe that sector councils are making a valuable contribution to human resources planning by building vital partnerships within industry to identify and supply our current and future skills needs. It is our view that this model should

---

16 Human Resources and Social Development Canada, *Performance Report, 2005-2006*, 2006, p. 55 [http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSC/hrsdcrhdsc-PR\\_e.asp?printable=True](http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSC/hrsdcrhdsc-PR_e.asp?printable=True).

17 Evidence, Meeting No. 14, October 3, 2006 at 11:25 a.m.

18 Evidence, Meeting No. 21, October 24, 2006 at 11:15 a.m.

19 Evidence, Meeting No. 38, November 10, 2006 at 10:50 a.m.



continue to be developed and expanded in order to be better prepared for the human resources challenges that lie ahead.

### **Recommendation 1.1**

**The Committee recommends that federal and provincial/territorial governments contribute funding and work together with business, labour, educators and other key stakeholders to further the development of a national human resources planning capability by expanding the sector council model. As a first priority, efforts should focus on establishing a sector council on health care services.**

### **Recommendation 1.2**

**The Committee recommends that the federal government support the establishment of stronger links between the skills needs identified by sector councils and those provided through the educational system to ensure that curricula reflects, and continues to develop in concert with, Canada's socio-economic needs.**

## **B. Labour Market Information**

In the absence of timely and adequate information on the demand for and supply of skills, the labour market is slow to adjust. Lengthy labour force adjustments are costly to both workers and the economy, and should be minimized to the greatest extent possible. The sooner workers identify the skills they need to become productive in the workplace, the sooner they can enroll in education and training (usually a lengthy process in itself). The sooner firms match their skills needs with workers possessing those skills, the lower will be the costs associated with this matching process.

During our hearings, a number of witnesses expressed the view that we need more and better labour market information, especially at the regional and local levels. Although Human Resources and Social Development Canada provides a great deal of information on current job openings and occupational skill requirements, some witnesses indicated that labour market participants need more detailed information on future demand for and supply of specific occupational skills in specific regions.

[T]here is a great need for more and better labour market information [LMI]. LMI is essential for students, parents, employers, and educators. Those making learning and labour market decisions to enhance their employability cannot do it in an information vacuum. Labour market information must be more accessible and organized in a user-friendly way. Understanding the evolving character of Canada's workforce is perhaps the real starting point for constructive decision-making, and given the very real regional

differences in our labour force, this challenge is all the more difficult. Clearly the federal government can play a vital role in the collection and sharing of labour market information.<sup>20</sup>

**Ms. Shirley Seward**  
**Canadian Labour and Business Centre**

Labour market information is a complex amalgam of a number of different statistics and polls that are done. It's a matter of getting these to be more sophisticated, and thus being able to get more granulated, more specific information for particular sectors of the economy in particular regions and even in particular cities in the country.<sup>21</sup>

**Mr. Andrew Cardozo**  
**The Alliance of Sector Councils**

[M]eeting the skill needs of Nova Scotia's labour force means having a finger on the pulse of Nova Scotia's immediate, emerging, and future labour market needs. Timely and accurate labour market information underlies the development of responsive policies and programs and supports labour market decision-making.<sup>22</sup>

**Mr. Keith Messenger**  
**Nova Scotia Department of Education**

According to a recent report on the state of labour market information in Canada and four other OECD countries (Australia, Germany, the United Kingdom and the United States), the organization of labour market information in this country is not coordinated or easily accessible. In comparison with that of other OECD countries, the delivery of labour market information in Canada's education system is weak. Among other things, the report calls for strategies to broaden access to labour market information and better tailor this information to the needs of users, to develop more skills-based labour market information (including measures of shortages and surpluses), and to enhance the quality of labour market information.<sup>23</sup>

At the federal level, Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) is a main provider of labour market information. In 2005-2006, it spent \$27.2 million on the Labour Market Information program,<sup>24</sup> an activity that provides a range of labour market information products and services to, among others, job seekers, employers and people

---

20 Evidence, Meeting No. 9, June 20, 2006 at 9:15 a.m.

21 Evidence, Meeting No. 14, October 3, 2006 at 11:10 a.m.

22 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 1:25 p.m.

23 A. Sharpe and S. Quo, *The Role of Labour Market Information for Adjustments: International Comparisons*, Centre for the Study of Living Standards, December 2006, pp. 67 – 73 <http://www.csls.ca/reports/csls2006-03.pdf>.

24 Human Resources and Social Development Canada, *Performance Report*, 2006, p. 60 [http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSC/hrsdcrhdsc-PR\\_e.asp?printable=True](http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSC/hrsdcrhdsc-PR_e.asp?printable=True).

choosing a career. The Committee encourages HRSDC to continue to work with its labour market partners to provide more detailed and timely labour market information, especially in terms of helping employers plan for their training and recruiting needs. We believe that this type of information will grow in importance in the years ahead.

### **Recommendation 1.3**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada improve the quality and timeliness of labour market information and provide more detailed skills-based demand and supply forecasts for regional and local labour markets.**

## **ENHANCING LABOUR MOBILITY**

Labour mobility, both occupational and geographical, is a critical component of an efficiently operating labour market. Impediments to employing skills in their most valued uses can impart significant effects on earnings, productivity and, in the aggregate, national output.

There are many barriers to occupational and geographical mobility. In some cases, the skills of unemployed workers are mismatched with those sought by employers. In other cases, workers possess the skills required by employers, but remain geographically separated from job openings due to personal, financial or institutional factors. Some workers, for family and other personal reasons, choose not to relocate. Moving entails expenses (e.g., housing and moving costs) that can also impede the decision to move. Portability of employment benefits, particularly in terms of pensions, may also impede decisions to move to another job. Credential recognition practices, discordant skill certification processes and requirements, and hiring restrictions also serve to inhibit the interprovincial/territorial movement of workers.

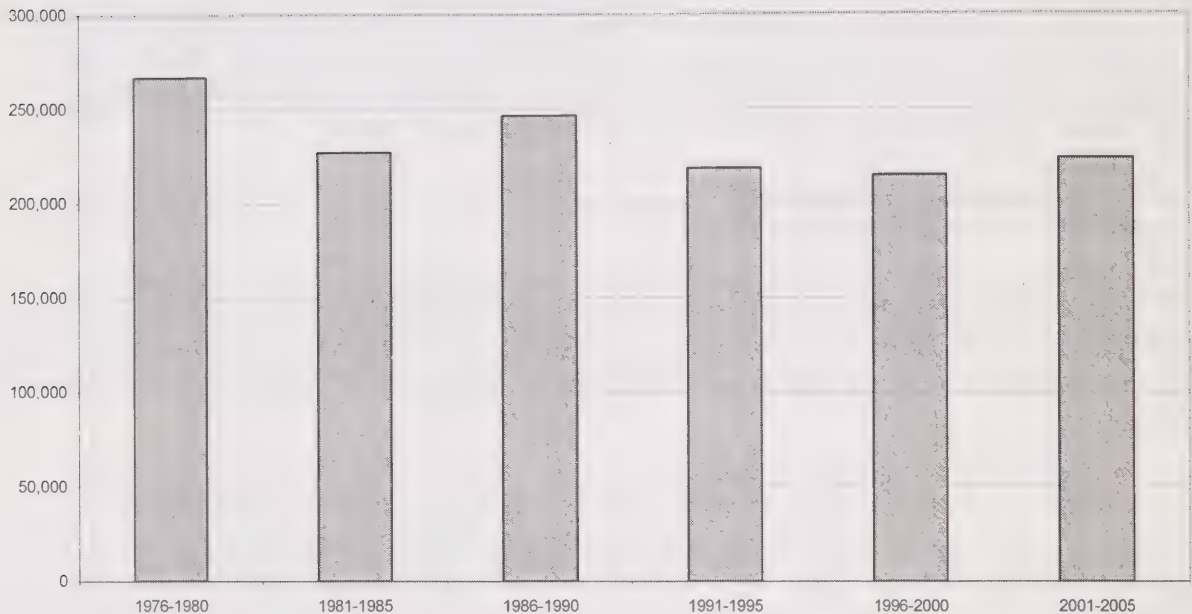
According to data published by Statistics Canada, interprovincial migration flows among individuals aged 15 to 64 have declined over the past 30 years. This trend is displayed in Chart 1.2, which shows a 16% decline in average annual interprovincial migration among individuals in this age group between the periods 1976-1980 and 2001-2005. This downward trend is somewhat surprising given that the labour force grew by some 65% between 1976 and 2005. Another finding, not captured in Chart 1.2, is that Alberta and British Columbia experienced a net inflow throughout most of this period, while net outflows were characteristic of Atlantic Canada and Quebec.

Although most witnesses supported measures that would increase worker mobility in Canada, not everyone shared this view. We were told that, as labour market imbalances intensify and become more commonplace throughout the country, increased labour mobility would exacerbate shortages in those regions experiencing out-migration. The negative impact of worker mobility was also raised in the context of workers in seasonal



employment; encouraging these workers to find non-seasonal jobs could present new staffing challenges for seasonal employers.

**Chart 1.2 - Average Annual Interprovincial Migration Among Persons 15-64 Years of Age, Canada, 1976-1980 to 2001-2005**



Source: Statistics Canada, CANSIM, Table 051-0012; and the Library of Parliament.

The experience we've had in our industry is that mobility has in fact had a negative impact on our industry. While there may be jobs in Alberta, the problem is that we're taking talented people from Quebec, from Ontario, from Nova Scotia and bringing them to Alberta, because there's a shortage of workers. That means those provinces then literally experience a drain and there are simply not enough workers to be able to train and replace the ones who have left. In fact, the problem we're having in the retail sector is that retailers are stealing employees from other retailers, from one part of the country to another. So the whole issue of mobility has a negative impact on the growth of our sector across Canada.<sup>25</sup>

**Ms. Diane Brisebois**  
**Retail Council of Canada**

Over the years, the federal government has been trying to address many of the impediments to labour mobility, but progress has been slow. This section of our report

---

25 Evidence, Meeting No.36, November 9, 2006 at 11:25 a.m.



discusses institutional measures and financial incentives to facilitate labour mobility within and across the regions of Canada.

### **A. Interprovincial Standards Red Seal Program**

Although apprenticeship programs are administered and regulated by provincial and territorial governments, the federal government has, for many years, encouraged standardization of apprenticeship training and certification through the Interprovincial Standards Red Seal Program to facilitate labour mobility among tradespersons. Today, there are more than 300 apprenticeship programs across the country, of which 47 have a Red Seal designation.<sup>26</sup> Approximately 85% of all registered apprentices are working within these 47 designated Red Seal trades.<sup>27</sup>

By successfully completing an Interprovincial Standards Examination, certified journeypersons are able to practise their trade in any province or territory, provided it is designated as a Red Seal trade, without having to write additional examinations. It should be noted that only about 40% of designated Red Seal trades are recognized in all provinces and territories. Of the Red Seal trades that are not designated in every jurisdiction, in most instances only two or three jurisdictions do not participate as there is no comparable apprenticeship program available.

The Red Seal program is a national program and is internationally recognized. It means that anybody who has a Red Seal certificate in a skilled trade can go anywhere in Canada and around the world. One would think we would be striving for this as a country. Instead, that's not happening, and because it is in provincial jurisdiction, there are fragmentations taking place. I think reinvesting in and reinvigorating the Red Seal Program would be extremely important.<sup>28</sup>

**Ms. Pam Frache**  
**Ontario Federation of Labour**

---

26 The Interprovincial Standards Red Seal Program [http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal\\_e.htm](http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal_e.htm).

27 Canadian Council of Directors of Apprenticeship, Presentation to the CAF Conference, June 6, 2006, Montreal, Quebec <http://www.caf-fca.org/con2k6/pres/Tuesoanne6/FutureDirection.pdf>.

28 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 11:40 a.m.

I'd like to see more support for the existing Red Seal. The federal government has the responsibility for overseeing how you achieve Red Seal status. Unfortunately, I find from province to province to province there isn't quite the same level of commitment from each province to getting people through and getting to their red seal and completing their apprenticeships.<sup>29</sup>

**Mr. Pat Byrne, District Council 38  
International Union of Painters and Allied Trades**

In 2005, 17,701 Red Seals were issued, compared with 10,912 in 1996.<sup>30</sup> Although members of the Committee are encouraged by the recent upward trend in the number of Red Seals issued, we are mindful of the growing need to encourage more Red Seal certifications and to facilitate greater mobility among those who work in non-Red Seal trades.

#### **Recommendation 1.4**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada continue to work with the Canadian Council of Directors of Apprenticeship to standardize apprenticeship training and certification programs across the country, to increase the number of Red Seal certifications and to extend Red Seal designations to trades that require compulsory certification.**

#### **B. The Agreement on Internal Trade**

It is estimated that between 15% and 20% of workers in Canada are employed in a regulated occupation or trade. Although most regulated occupations are governed by self-regulating non-governmental bodies, trades, as indicated above, are regulated by provincial and territorial governments. Workers in these occupations are accredited and licensed by a vast number of delegated authorities, whose disparate practices constrain the movement of workers across the country.

There is a remarkable degree of private sector labour market mobility, but there are still many government-imposed roadblocks to labour market mobility in Canada. If you spend some time in this province, you'll see that employers are finding new and creative ways of filling their labour market needs. The oil sands in Alberta, for example, are pulling people in who continue to live in Atlantic Canada but come for the week to work in Alberta. There are planes from the interior of B.C. that are flying into Alberta to work for a

---

29 Evidence, Meeting No. 34, November 8, 2006 at 11:25 a.m.

30 Canadian Council of Directors of Apprenticeship, *2005 Annual Report*, Table 1, p. 12  
[http://www.red-seal.ca/Site/products/CCDA\\_Annual\\_Report\\_2005.pdf](http://www.red-seal.ca/Site/products/CCDA_Annual_Report_2005.pdf).

short period of time and then going home, so the private sector is finding ways of accommodating that. At the same time, recognition of credentials between provinces remains a massive problem for employers.<sup>31</sup>

**Mr. Dan Kelly**  
**Canadian Federation of Independent Business**

In an effort to address this problem, the federal, provincial and territorial governments signed the *Agreement on Internal Trade* (AIT) in 1994. This agreement, which came into effect in July 1995, is intended to “eliminate barriers to trade, investment and mobility within Canada.”<sup>32</sup> Chapter 7 of the AIT is intended “to enable any worker qualified for an occupation in one part of Canada to have access to employment opportunities within that occupation in any other province or territory.”<sup>33</sup> Pursuant to Chapter 7, regulating authorities are required to conduct a thorough analysis of their respective occupations to determine the extent to which occupational requirements, including licensing, certification or registration, are shared across jurisdictions. Where significant similarities in standards exist, organizations are supposed to recognize workers who meet these standards. In instances where standards are dissimilar, the additional training and/or certification required to attain the accepted standard must be identified. A Mutual Recognition Agreement (MRA) or similar formality is supposed to be used to document what constitutes an acceptable standard and what is required to reconcile differences between occupational standards. Mobility in trade-related occupations, as discussed above, is facilitated under the Red Seal Program.

Progress to fully implement Chapter 7 of this agreement on trade has been unduly slow. For many occupations, licensing requirements vary significantly between provinces. Regulators of many professions are still grappling with issues such as legislative change, scope of practice, educational requirements, and assessment mechanisms. The chamber recommends that Chapter 7 of the AIT be fully implemented.<sup>34</sup>

**Mr. Michael Murphy,**  
**Canadian Chamber of Commerce**

In 2004-2005, the Forum of Labour Market Ministers, the group responsible for implementing Chapter 7 of the AIT, sought to evaluate compliance under this part of the agreement by conducting a national survey. A total of 425 questionnaires were sent to regulatory bodies governing 50 occupations covered under the agreement, of which 92% responded. According to the results of this survey, regulators reported registering between

---

31 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 11:20 a.m.

32 *Agreement on Internal Trade* <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inait-aci.nsf/en/00021e.html>.

33 In February 1999, federal and provincial/territorial governments, excluding Quebec, signed *A Framework to Improve the Social Union for Canadians* (SUFA). The SUFA committed signatory governments to ensure full compliance with Chapter 7 of the AIT by July 1, 2001.

34 Evidence, Meeting No. 9, June 20, 2006 at 9:40 a.m.



86% and 100% of applicants from other provinces in eight of the covered occupations. Regulators reported registering between 59% and 85% of the applicants in 23 occupations, while a registration rate of 50% or less was found for the remaining occupations. In total, only 65% of the 12,953 workers who applied for registration between October 1, 2003 and September 30, 2004 had their qualifications recognized under a MRA or some other mobility agreement, and were issued a document enabling them to practise in their occupation. An even smaller proportion of internationally trained workers whose qualifications were recognized in one jurisdiction had their qualifications recognized under an MRA or some other mobility agreement in another jurisdiction.<sup>35</sup> In short, the survey results showed that, while some barriers to labour mobility have been removed, further efforts are necessary to secure greater compliance.

Under the *Framework to Improve the Social Union of Canada*, signed in February 1999, all governments, save the Government of Quebec, agreed to be in full compliance with Chapter 7 of the AIT by July 1, 2001. Unfortunately, this commitment has not been realized, and the deadline for full compliance under Chapter 7 of the AIT has been further extended. On September 7, 2006, the Committee of Federal-Provincial-Territorial Ministers responsible for Internal Trade announced that the deadline for full compliance under Chapter 7 of the AIT was extended to April 1, 2009.<sup>36</sup>

In March 2007, the federal government announced that it was committed to working with interested provinces and territories to examine how the recent Alberta-British Columbia Trade, Investment and Labour Mobility Agreement (TILMA) could be applied more broadly to build on Canada's economic union and promote labour mobility within the country. Although TILMA and other bilateral arrangements can be effective instruments for broadening interprovincial labour mobility, Canada's goal should be to achieve a pan-Canadian labour market that will allow individuals to move freely and work anywhere in Canada. The Committee was told that Canada should pursue the approach taken by the European Union (e.g., the Lisbon Convention on the Recognition of Qualifications

---

35 Forum of Labour Market Ministers, *Report of Survey Results: Inter-provincial Labour Mobility in Canada 2004-2005*, May 18, 2005, p. 2 of 13 [http://www.ait-aci.ca/en/reports/01\\_10\\_2006/FLMM%20NATIONAL%20REPORT%20-%20APPROVED%20VERSION%20MAY%2018-2005.pdf](http://www.ait-aci.ca/en/reports/01_10_2006/FLMM%20NATIONAL%20REPORT%20-%20APPROVED%20VERSION%20MAY%2018-2005.pdf).

36 Federal-Provincial/Territorial Conference of Ministers Responsible for Internal Trade, *Progress achieved on an action plan to improve internal trade*, Annual Meeting of the Federal-Provincial-Territorial Committee of Ministers on Internal Trade Halifax, Nova Scotia — September 7, 2006 [http://www.scics.gc.ca/cinfo06/830877004\\_e.html](http://www.scics.gc.ca/cinfo06/830877004_e.html).



concerning Higher Education in the European Region) to facilitate greater labour mobility. In reality, labour mobility between Member States in the European Union has been relatively low.<sup>37</sup>

### Recommendation 1.5

The Committee recommends that all signatories to Chapter 7 of the *Agreement on Internal Trade* (AIT) continue to work toward full compliance, particularly in terms of workers with foreign training who are fully licensed in one jurisdiction, and that the Forum of Labour Market Ministers continue to examine avenues for improving the AIT's mobility provisions as well as beginning discussions to expand the number of occupations covered under Chapter 7 and ensure the protection of technical and professional occupational standards.

### C. Tax Incentives

Some mobility assistance is provided through the *Income Tax Act*. According to section 62 of this Act, taxpayers who move to start a business or a job (or to attend school full-time) are entitled to claim eligible moving expenses. To be eligible, the move must involve a relocation of at least 40 kilometres closer to the new work or business site. In addition, the new residence must be the place at which the taxpayer normally resides. Obviously, the costs incurred when a worker moves temporarily do not qualify for this tax treatment. As a result, some consider the absence of tax assistance supporting temporary relocations to constitute a barrier to mobility.

---

37 All citizens of member countries within the European Union (EU) have the right to work and live in another member state (Treaty of Rome, 1957). However, despite this right and agreements such as the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, the High Level Task Force on Skills and Mobility found that over the decade ending in 2001 only 4.4% of EU citizens moved to another member state, a percentage that is thought to be much lower than that found in the 1950s and 1960s. Although language, legal and administrative barriers were identified as contributing factors, the Task Force cited the need for greater simplicity, transparency and flexibility in the recognition of qualifications to facilitate individuals' decisions to move. Deficiencies in the delivery and quality of labour market information were also cited as a contributing factor. See: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2001/dec/taskforce2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/dec/taskforce2001_en.pdf). According to more recent data, differences in tax systems and the lack of integrated employment legislation across the EU also impede labour mobility. In addition, the non-recognition of professional qualifications was reported by companies as a bigger barrier to labour mobility in 2006 than in 2001. See: PricewaterhouseCoopers, *Managing Mobility Matters* 2006, p. 36 - [http://www.pwc.com/Extweb/pwcpublications.nsf/gccid/5CF66D6DAC8C7640852572350083A659/\\$file:managing-mobility-matters-2006.pdf](http://www.pwc.com/Extweb/pwcpublications.nsf/gccid/5CF66D6DAC8C7640852572350083A659/$file:managing-mobility-matters-2006.pdf).

The tax system provides support if people move, but I don't think it will work in the case you're describing. You won't benefit if you're not changing your primary residence [...] The answer to your question is yes, moving costs are an important factor. I believe there was a question last time: if people are going to move temporarily and if they cannot benefit from this tax measure, will that inhibit mobility? I believe the answer is yes [...]<sup>38</sup>

**Mrs. Barbara Glover**

**Department of Human Resources and Social Development**

The Construction Sector Council found that "Canadian mobile workers feel unfairly treated by the tax system. Many estimated that upwards of \$10,000 and \$20,000 per annum costs were required from their after-tax income to pay for travel expenses to and from their mobile projects and for a second residence."<sup>39</sup> As labour market imbalances intensify in the years to come, some employers may become more reliant on a temporary or mobile workforce. The labour demands associated with large scale projects, projects in remote areas of the country or projects that extend or complement longer periods of seasonal employment, discussed later in our report, may require a more mobile workforce. In this event, the tax system should encourage, not discourage, workers to accept employment involving a temporary relocation.

### **Recommendation 1.6**

**The Committee recommends that the federal government examine the moving expenses provision of the *Income Tax Act* with a view to extending this provision to individuals who must leave their principal residence to work on a temporary basis, provided their principal residence is retained.**

### **D. Mobility Assistance and Employment Insurance**

The Committee received contradictory evidence regarding the impact of Employment Insurance (EI) on labour mobility in Canada. Some witnesses observed that the program's regionally differentiated qualification and benefit structures discourage strong labour force attachments and labour mobility. In this context, for example, we were informed about a study comparing workers in New Brunswick and Northern Maine, which concluded that the 1971 reforms to unemployment insurance contributed to the observed gap between the proportion of workers in New Brunswick who work a relatively small

---

38 Evidence, Meeting No. 6, June 8, 2006 at 10:20 a.m.

39 Construction Sector Council, *Working Mobile: A Study of Labour Mobility in Canada's Industrial Construction Sector*, Spring 2005, p. 15 [http://www.csc-ca.org/pdf/WorkingMobile\\_Report\\_E.pdf](http://www.csc-ca.org/pdf/WorkingMobile_Report_E.pdf).

number of weeks per year compared to their counterparts in Maine, who presumably are exposed to the same seasonal employment.<sup>40</sup>

The Committee was also told that labour mobility decisions are complex. EI is undoubtedly one of the many factors influencing mobility decisions, but it does not appear to play a major role. According to the *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2005*, EI “does not appear to be an important factor in labour mobility decisions.”<sup>41</sup>

Irrespective of the uncertainty regarding EI’s impact on labour mobility, some witnesses suggested that this program should be used as a means of encouraging unemployed individuals to move to find employment, a program feature that once existed under Unemployment Insurance Developmental Uses, although it was used in a very limited context. According to information provided to the Committee by Human Resources and Social Development Canada, federal mobility support for travel and relocation costs was available under a variety of labour market initiatives throughout the period 1965-1995. Mobility assistance was terminated in 1996 with the implementation of the *Employment Insurance Act*.

There is considerable cost involved in moving temporarily to a new location to seek employment. There are the costs of travel and accommodation, as well as general living costs just to go and look for work in a new location. There are also the other costs of maintaining a second home, as most workers will not want to disrupt family situations to move to temporary employment. We believe these costs could be reduced by assisting unemployed workers to relocate to new employment. This could be accomplished through the reintroduction of the exploratory component of the federal government worker mobility program that was in place in the mid-1970s. Under this program, an exploratory grant was available to workers to help them defray the travel and accommodation costs incurred in seeking employment in another location of the country.<sup>42</sup>

**Mr. Alfonso Argento**  
**Canadian Construction Association**

Although members of the Committee recognize that past initiatives to support the relocation decisions of unemployed individuals may have had limited success, a better program can be developed. Since many workers are not covered under EI, a majority of Committee members believe that mobility assistance should be funded outside of the EI Account. With the prospect of skills shortages intensifying in the future, we must pursue

---

40 P. Kuhn and C. Riddell, *The Long-term Effects of Unemployment Insurance in New Brunswick and Maine, 1940-1991*, National Bureau of Economic Research, August 2007  
<http://www.econ.ucsb.edu/~pjkuhn/Research%20Papers/NBMaine.pdf>.

41 Canada Employment Insurance Commission, *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2005*, Human Resources and Social Development Canada, March 31, 2006, p. 57  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2005.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2005.pdf).

42 Evidence, Meeting No. 24, October 25, 2006 at 10:25 a.m.



policies that facilitate rapid labour market adjustments and, where appropriate, facilitate the mobility of unemployed workers who have limited job opportunities and need financial assistance to move to locations where employers are experiencing difficulties hiring workers.

### **Recommendation 1.7**

**The Committee recommends that the federal government provide funding to assist individuals who agree to relocate to enter employment in occupations experiencing skills shortages.**

## **DEVELOPING A PAN-CANADIAN FRAMEWORK FOR ASSESSING AND RECOGNIZING LEARNING AND CREDENTIALS**

Because provincial and territorial governments are primarily responsible for matters dealing with education, training and occupational accreditation and licensing, there is no national system for the assessment of learning and employment credentials in this country. Instead, as partly illustrated in the previous section of our report, our multi-jurisdictional system has been slow to recognize the occupational credentials of a relatively small proportion of the national workforce. Given the problems that continue to exist with respect to credential recognition practices in regulated occupations, we fear that the shortcomings associated with credential recognition practices in non-regulated occupations may be even more pronounced.

Despite efforts to improve learning and credential recognition across the country, the absence of a national system for assessing these human capital characteristics contributes significantly to labour market inefficiency. The costs associated with this institutional shortcoming are significant, particularly in terms of Canada's under-utilization of workers' skills acquired beyond our borders. According to the Conference Board of Canada, Canada is forgoing significant economic benefits as a consequence of this learning recognition gap, which includes insufficient recognition of experiential or prior learning. In 2001, there were an estimated 550,000 unrecognized learners in Canada. Of these, 13% had unrecognized Canadian credentials, 24% had unrecognized experiential learning and 63% had unrecognized foreign credentials.<sup>43</sup> The Conference Board of Canada estimates that the potential economic benefits (i.e., reduced unemployment and underemployment) of recognizing this learning would amount to between \$4 and \$6 billion annually.<sup>44</sup> This estimate may be conservative; the Standing Committee on Citizenship and Immigration was told during its 2005 study on Canada's foreign credential recognition

---

43 M. Bloom and M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conference Board of Canada, 2001, Table 10, p. 19.

44 Ibid., p. 29.

problem that the cost of unrecognized foreign credentials may be as high as \$15 billion.<sup>45</sup> Whatever the costs, suffice it to say they are non-trivial. It is in our best interest to eliminate this serious learning recognition gap as quickly as possible.

Credential recognition in regulated occupations in Canada involves more than 400 occupational regulatory bodies (i.e., regulatory bodies with delegated authority, professional associations, trade unions, industrial associations, and education and training institutions), representing millions of workers in more than 50 occupations. With respect to trades, as previously noted, provincial and territorial governments regulate more than 300 apprenticeship programs across the country, of which slightly more than one-quarter are subject to some form of compulsory certification.<sup>46</sup> In non-regulated occupations, which represent by far the vast majority of Canada's workers, it would appear that the authority for credential recognition rests with employers.

## A. Recognizing Foreign Credentials

As discussed in more detail in the last chapter of our report, when individuals apply to immigrate to Canada as skilled workers they are assessed according to a number of factors, including years of education and training. These characteristics are meant to predict how well skilled workers will adapt to the Canadian labour market. The biggest drawback to this approach, however, is that the Canadian labour market values the human capital characteristics of skilled workers differently than our immigration selection system. This disconnect is evidenced, in part, by the initial findings of the first wave of Statistics Canada's *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada*. Of the 164,200 immigrants who landed in Canada between October 2000 and September 2001, it is estimated that 124,700 (76%) had some sort of foreign credentials (i.e., any formal education higher than a high school diploma acquired outside of Canada). Of those with credentials, 32,300 (26%) had at least one of their credentials verified by an employer, educational institution or assessment agency within six months of landing. Of these, 17,400 (54%) reported having at least one accreditation agency fully accept their credentials, while another 7,106 (22%) had an agency accept at least one of their credentials.<sup>47</sup> In other words, less than one-fifth of immigrants who landed in Canada between October 2000 and September 2001 who had some sort of foreign credentials had those credentials fully or partly accepted by an accreditation agency within six months of landing. As indicated above, the absence of a

---

45 House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Evidence*, 1<sup>st</sup> Session, 38<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 20, February 15, 2005 at 11:25 a.m.

46 See: Forum of Labour Market Ministers, *Report on Implementation of the Labour Mobility Chapter of the Agreement on Internal Trade*, July 1, 2001 <http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsdclmp/mobility/2001-000049/2001-000049.pdf> and The Interprovincial Standards Red Seal Program, *Red Seal Program* [http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal\\_e.htm](http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal_e.htm).

47 Statistics Canada, *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Process, progress and prospects*, October 2003, p. 35 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-611-XIE/89-611-XIE2003001.pdf>.



national process for quickly assessing and recognizing foreign credentials is costly to immigrants and the country as a whole.

Notwithstanding the institutional complexities associated with credential recognition in Canada generally, the number of authorities involved in foreign credential recognition (FCR) is staggering: 13 provincial and territorial governments, 55 ministries, 400 regulatory bodies, 240 post-secondary institutions, 250 service agencies dedicated to immigrant integration, hundreds of thousand of employers and five assessment agencies.<sup>48</sup> In terms of the latter, Alberta, British Columbia, Manitoba, Ontario and Quebec have provincially mandated credential assessment agencies. Saskatchewan has an agreement with Alberta to use its credential assessment service. After the ratification, in 1990, of the UNESCO Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region, the Council of Ministers of Education Canada established the Canadian Information Centre for International Credentials (CICIC). The CICIC provides information on Canadian post-secondary studies, diplomas and degrees, but does not assess credentials or grant equivalencies.<sup>49</sup>

Despite the federal government's limited role in FCR, several witnesses commented on the need to establish national standards and to find ways to fast-track the process. Several witnesses also expressed the need to ensure that all potential immigrants are fully apprised of Canada's credential assessment and licensing practices, and to encourage them to have their credentials assessed before departing for Canada.

[T]he second recommendation [...] is to facilitate the setting of national skill and occupational standards, which will assist with integration and help coordinate the needs of employers, as well as the development of a national qualification framework, including Canadian credentialing and certification systems, which will assist with foreign credential recognition.<sup>50</sup>

**Ms. Colette Rivet**  
**Biotechnology Human Resource Council**

While we all agree that it is important to maintain high Canadian occupational standards, it was suggested that the standards applied to individuals with foreign credentials are sometimes more rigorous than those applied to Canadian-born workers. Some witnesses expressed concern that the credential recognition processes for some occupations may be intentionally restrictive. In order to practise in Canada, some workers

---

48 Sharon Fernandez, *Who Does What in Foreign Credential Recognition: An overview of credentialing programs and services in Canada*, prepared for the Alliance of Sector Councils and National Visible Minority Council on Labour Force Development, August 2006, page 4 of 51.

49 See: Canadian Information Centre for International Credentials, *Assessment and recognition of credentials for the purpose of employment in Canada*, Fact Sheet No. 2  
<http://www.cicic.ca/en/page.aspx?sortcode=2.17.20>.

50 Evidence, Meeting No. 15, October 5, 2006 at 11:20 a.m.



are essentially required to return to school and obtain the Canadian equivalent of a qualification already acquired beyond our borders. As well, concern was expressed about restrictive Canadian licensing practices. A similar concern was identified by the Canadian Labour and Business Centre, which consulted employers on the issue of FCR on behalf of Citizenship and Immigration Canada and Human Resources and Social Development Canada. Some employers interviewed expressed a strong belief that licensing processes were too restrictive in several professions within health care and engineering.<sup>51</sup>

I have shared my opinions with most of the Canadians here, even the licensed pharmacies, and they have told me that even they would not be able to pass the equivalency exam. That's what I've heard from them. It's a requirement, so I have to go through it.<sup>52</sup>

**Ms. Florence Javier**  
**As an Individual**

Some of the professional associations, the medical associations, act as gatekeepers. The accountants have been better [...] some of them have really good programs to recognize prior credentials [...] We bring in people and ask them what their professions are and then they can't work. It's not only the professional associations, it's the whole system of before you choose to come to Canada, en route to Canada, what happens to you when you get to Canada, and then who we choose to recognize and who we don't. We choose to recognize certain professions. Tradespeople who come in also can't work.<sup>53</sup>

**Ms. Karen Lior, Toronto Training Board,**  
**Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto**

Members of the Committee invite all licensing bodies to review their education and training requirements, along with licensing practices that are designed to reflect Canadian equivalencies.

Over the years, the federal government has tried to facilitate and encourage the development of institutional arrangements that broaden the acceptance of skills and learning across the country. In view of the growing threat of skills shortages, the focus has shifted recently on addressing what most of us believe is the biggest failing of our credential recognition system: the non-recognition of foreign credentials. As a top priority, the federal government is working with provincial governments and other stakeholders to improve recognition procedures for internationally trained doctors, nurses and other health care workers, as well as internationally trained engineers. The Committee was told that in the past two years, three projects were launched with the help of the Medical Council of

---

51 D. Sangster, *Assessing and Recognizing Foreign Credentials in Canada — Employers' Views*, Canadian Labour and Business Centre, January 2001, p. 10 [http://www.clbc.ca/files/Reports/credentialspaper\\_e.pdf](http://www.clbc.ca/files/Reports/credentialspaper_e.pdf).

52 Evidence, Meeting No. 21, October 24, 2006 at 10:55 a.m.

53 Evidence, Meeting No. 26, October 26, 2006 at 11:15 a.m.

Canada. One project allows foreign doctors to conduct an online assessment of their credentials before arriving in Canada. Another initiative offers foreign-trained physicians an opportunity to write an evaluation exam outside of Canada, previously this was offered once a year in Toronto. The third project involves the creation of a national credential verification agency, which allows foreign-trained doctors to send only one set of documents to verify the legitimacy of their credentials and work experience.<sup>54</sup>

Budget 2006 set aside \$18 million over two years to facilitate a consultation process with the provinces, territories and other stakeholders, and to take the first steps toward establishing a Canadian agency for the assessment and recognition of credentials. We encourage the federal government to continue discussions with the provinces and territories to quickly establish mechanisms to effectively address this longstanding and costly problem. Although we applaud the announcement in Budget 2007 of the intention to establish a Foreign Credential Referral Office in Citizenship and Immigration Canada, this important measure is not a substitute for a pan-Canadian approach to the assessment and recognition of credentials.

[I] want to use this opportunity to say that the fact that you've set up a coordinating agency to look at equivalencies is a great step in the right direction. One of the incredible pitfalls in foreign credential recognition is the fact that there are so many different agencies and such unevenness about the standards of those recognitions, so just that coordination role is a fantastic first step that this government has taken.<sup>55</sup>

**Ms. Shyla Dutt**  
**Pacific Foundation for Diversity**

This [proposed] agency should become one of Immigration Canada's partners, and recognition for foreign credentials and experience could be a pre-condition for immigrating in the skilled worker category. That would enable Immigration Canada to select candidates whose qualifications will be recognized quickly upon their arrival in Canada. In addition, it would help potential immigrants make an informed decision in choosing to come to the country.<sup>56</sup>

**Mr. Renaud Arnaud**  
**Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants diplômés à l'étranger**

---

54 Evidence, Meeting No. 4, June 1, 2006 at 10:25 a.m.

55 Evidence, Meeting No. 33, November 8, 2006 at 9:30 a.m.

56 Evidence, Meeting No.13, September 28, 2006 at 11:20 a.m.

## B. Prior Learning Assessment and Recognition

Although there has been some progress in recognizing educational credits obtained in universities and colleges across the country,<sup>57</sup> many individuals face significant hurdles in obtaining recognition for learning that is acquired informally and outside the educational system. All workers acquire skills and knowledge in the workplace that are not easily identified and formally credentialed. This learning has value, but there is no widely developed system for assessing and recognizing it. Several witnesses spoke of the need to develop a Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR) process. We were told that without a widely recognized process for identifying, documenting and evaluating informal learning, human capital will be wasted. Without PLAR, some individuals may decide to forgo opportunities to participate in formal learning and skills upgrading.

Prior learning assessment services will enhance employability for the individual for the paid and unpaid labour force, and for Canada as a whole. Without it, we will be wasting our most valuable natural resources: the skills and knowledge of our citizens.<sup>58</sup>

**Ms. Bonnie Kennedy**  
**Canadian Association for Prior Learning**

According to an analysis of eight years of data involving more than 7,200 PLAR learners across the country, the most common benefit of PLAR is the value it gives to adults' prior learning by: strengthening learners' confidence in pursuing further education; reducing course loads and costs; and shortening the completion time for educational programs. As a consequence of these benefits, PLAR is an important factor in learners' decisions to return to school and graduate.<sup>59</sup>

According to the findings of the 2004 Canadian Survey on Work and Lifelong Learning, "more than half of all Canadian adults and over 60% of those employed would be more interested in enrolling in further education if their prior informal learning and work

---

57 On October 9, 2002, the Council of Ministers of Education released *Ministerial Statement on Credit Transfer in Canada*. To facilitate student mobility between institutions of higher learning, colleges and universities are encouraged to establish inter-institutional agreements to ensure that learners receive credit for the learning that has already been achieved. Transfer agreements will vary between provinces and territories, as it is anticipated that public colleges and universities, and private post-secondary institutions will utilize a variety of ways to recognize previous academic achievement.  
<http://www.cmec.ca/publications/winnipegstatement.en.asp>.

58 Evidence, Meeting No. 25, October 26, 2006 at 8:35 a.m.

59 S. Arts, D. Blower, R. Burke, E. Conlin, B. Howell, C. Ebner Howorth, G. Lamarre, and J. Van Kleef, *A Slice of the Iceberg: Cross-Canada Study of Prior Learning Assessment and Recognition*, November 1999, p. ix <http://www.capla.ca/iceberg.php>; and S. Arts et. al., *Feedback from Learners: A Second Cross-Canada Study of Prior Learning Assessment and Recognition*, April 2003, pp xii - xiii [http://www.recognitionforlearning.ca/resources/CCstudy\\_II.php](http://www.recognitionforlearning.ca/resources/CCstudy_II.php).



experiences were recognized.”<sup>60</sup> Given the benefits of PLAR and the growing importance of developing a continuous learning system to help individuals acquire the skills needed in the Canadian labour market, PLAR must continue to be developed and promoted nationally.

Recognition of prior learning is the key to the successful transition of any student as he builds a lifelong learning plan. Right now the ability to have prior learning and skills training recognized at another school is at the discretion of the receiving institution. While some private career colleges have established articulation agreements with other public and private institutions, there remains a significant gap. In too many cases the decision on credit recognition and transfer is not made on the basis of demonstrated learning outcomes; instead it is based solely on whether the training was received at a public or private institution, with little or no attention being paid to the quality of that training. NACC supports the use of demonstrated learning outcomes and established national standards as the basis upon which credit transfer is granted.<sup>61</sup>

**Mr. James Loder**  
**National Association of Career Colleges**

With respect to prior learning assessment and the utility of turning it over to professional associations that may be provincially based, we may be impairing the mobility of people to move across the provinces. Again, we've seen this issue significantly because most of these professional credentials are held on a provincial basis. If those standards, credits, or prior learning assessments with respect to how an individual worker is assessed are not consistent across the country, we end up impairing their mobility across provinces.<sup>62</sup>

**Ms. Sharon Manson Singer**  
**Canadian Policy Research Networks**

We believe that access to effective learning recognition processes will become increasingly important for employers in the years to come as they become more reliant on experienced Canadian- and foreign-born workers. Learning is not without cost, and there is nothing to be gained from reinvesting in previously acquired, but unrecognized learning. Although we all seem to agree that it is important to improve learning recognition in this country, progress has been too slow.

### **Recommendation 1.8**

**The Committee recommends that skilled workers — as defined in Part 6, Division 1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* — applying to immigrate to Canada, especially those**

---

60 D.W. Livingstone, M. Raykov and C. Turner, *Canadian Adults' Interest in Prior learning Assessment and Recognition (PLAR): A 2004 National Survey*, The Research Network on The Changing Nature of Work and Lifelong Learning, Centre for the Study of Education and Work, Toronto, 2005, p. 1.

61 Evidence, Meeting No. 18, October 23, 2006 at 8:35 a.m.

62 Evidence, Meeting No. 9, June 20, 2006 at 9:55 a.m.

whose designated occupation is regulated, be fully informed by Immigration Officers and other stakeholders abroad as to the education, training and licensing requirements to practise in the province or territory in which they intend to reside. Applicants should be fully informed of credentials assessment services in Canada and should be strongly encouraged to have their credentials assessed by an approved agency prior to immigrating to Canada.

#### Recommendation 1.9

The Committee recommends that the federal government continue to pursue, in cooperation with provincial and territorial governments and other stakeholders, a national agency for the assessment and recognition of credentials, especially foreign credentials. The Committee proposes that this agency adopt a broad mandate to: (1) promote national standards for the certification and licensing of workers; (2) develop and provide avenues for the assessment of credentials and the licensing of internationally trained individuals who immigrate to Canada; (3) ensure that equivalency exams are fair and accurately reflect the knowledge requirements expected of individuals educated in Canada; (4) promote international awareness about our education and certification requirements for various occupations; and (5) promote the development and adoption of a system for recognizing prior learning and work experience to facilitate access to the formal education system.





## CHAPTER 2 — INVESTMENTS IN LEARNING

---

It is generally recognized that investments in human capital are essential to improving productivity, competitiveness and the overall welfare of Canadians. The members of the Committee, along with many others, believe that these investments will become increasingly important as Canada's labour force ages and employers become more reliant on the skills embodied in workers already in the workplace. The faster workers can acquire skills in demand, the faster they will be able to enter more productive employment and thereby contribute to increased output.

Clearly productivity is related to a number of factors. The key ones are the quality of your workforce: the human resources skills they possess, the education they have, the amount of capital they have to work with — and that seems to be the main reason Canada is levelling off. Worker productivity per se didn't fall; workers had less capital to work with in this country, relative to the U.S. [...] Because investment is picking up in this country, you're starting to see productivity pick up in 2005 [...]<sup>63</sup>

**Mr. Philip Cross**  
**Statistics Canada**

We conducted a survey that determined that last year there were 3,500 long-term vacant positions [more than four months] in this province [...] So with the highest unemployment rate in the country [...] [i]t's fair to say the shortage of qualified labour is a significant issue for small-business owners in this province. What's deeply disturbing is how small and medium-sized business owners are trying to solve these hiring difficulties. 59% of our members tell us they are hiring underqualified people, and 39% are passing responsibilities on to other employees. It doesn't do much for productivity in our workplaces when this is what they have to do. 38% are ignoring new business opportunities.<sup>64</sup>

**Mr. Bradley George, Newfoundland and Labrador**  
**Canadian Federation of Independent Business**

The Committee was told that, within the next decade, roughly 70% of new and replacement jobs will demand post-secondary credentials, whereas only 45% of Canadians currently possess this level of education. To ensure that Canada has the quantity and quality of human capital required to compete and prosper in the years to come, several witnesses called for a pan-Canadian framework or strategy for achieving this goal. As indicated in the introduction of our report, we believe that the required strategy entails more than a pan-Canadian education strategy, even though education and training are indispensable components of a comprehensive employability strategy.

---

63 Evidence, Meeting No. 7, June 13, 2006 at 10:00 a.m.

64 Evidence, Meeting No. 18, October 23, 2006 at 8:10 a.m. and 8:15 a.m.

The needs of adult learners for more flexible, affordable, and responsive methods of accessing PSE are not adequately met. Access to and benefits of PSE are unequally distributed among Canadians. This jurisdictional context of education in Canada I don't think is or should be a barrier to planning, goal setting, and progress. Indeed, individual provinces are far more likely to achieve their objectives with a pan-Canadian framework than without. Why is that so? Because workers, capital, students, professionals, and even institutions are now mobile. So issues of quality, access, transfer of credits, recognition of prior learning, health care, human resource planning, research, development, innovation, to name but a few, are all areas that cannot be adequately addressed in a fragmented manner. They require a plan. We think if Canada is serious about stimulating economic growth, ensuring that our citizens have access to rewarding employment opportunities, increasing Canada's international competitiveness, and supporting strong communities, we must develop appropriate tools for this task. Currently Canada lacks mechanisms to ensure coherence, coordination, and comparability for PSE. These are issues being addressed in most other developed countries.<sup>65</sup>

**Dr. Paul Cappon**  
**Canadian Council on Learning**

We believe that to accommodate rapid skill acquisition and labour market adjustments more meaningful progress must be made to develop continuous learning in workplaces and educational institutions across the country. To ensure that this happens, students, workers, employers and governments must continue to invest in higher education and training. Furthermore, federal, provincial and territorial governments must continue to work together to ensure that Canada's education and training systems are coordinated and effective in delivering the skills needed in the Canadian workplace.

## **WORKPLACE TRAINING**

Workplace skills training can be provided formally or informally. In the case of formal training, learning is structured, takes place in a classroom or on the job, may or may not be financed by employers, and is usually assessed or evaluated once the training ends. In informal training, learning is often incidental; skills, usually specific to the firm in which the worker is employed, are acquired in an unstructured fashion, usually on the job. According to a recent report on workplace learning, workers learn about 70% of what they know about their jobs informally.<sup>66</sup>

The Committee was told that employers in Canada do not provide enough training. Several witnesses mentioned that employers' investments in workplace training in this country are relatively lower than many of our competitors. We note, however, that

---

65 Evidence, Meeting No. 62, March 20, 2007 at 4:10 p.m.

66 R. Owen Parker and J. Cooney, *Learning and Development Outlook 2005: Moving Beyond the Plateau — Time to Leverage Learning Investment*, Conference Board of Canada, 2005, Chapter 1, p.1.

international comparisons of employer-sponsored training typically exclude the cost of informal learning, as these investments are difficult to measure.

We have a whole lack of a culture of training in Canada. In OECD surveys that come out, we're usually somewhere between 23 and 26 among developed countries in what we invest in training our workers. Many employers have a perception that their workers are supposed to arrive completely trained and ready to do the job. Who's supposed to supply that training remains a question. So that's another shift we need to make.<sup>67</sup>

**Ms. Karen Lior, Toronto Training Board,  
Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto**

According to the results of the *2003 Adult Education and Training Survey*, between 1997 and 2002 the proportion of employed individuals aged 25 to 64 participating in formal job-related training (courses or programs related to a worker's current or future job) increased from 28.5% to 34.7%.<sup>68</sup> Despite the upward trend in formal job-related training, the increase in similarly aged workers in employer-sponsored training was considerably more modest, rising from 22.4% in 1997 to 25% in 2002.<sup>69</sup> In other words, the proportion of workers aged 25 to 64 who participated in formal job-related training and whose training was supported by their employer declined during this period. Although the overall participation rate in formal job-related training increased between 1997 and 2002, the average amount of time spent in training declined from 156 hours in 1997 to 150 hours in 2002.<sup>70</sup>

In 2002, the incidence of formal job-related training was higher among younger workers (41.5% among 25-34 year olds) than older ones (22.9% among 55-64 year olds). The highest proportion (51.7%) of workers participating in job-related training had completed university, while the lowest proportion (17.9%) had completed high school or a lower level of education. In 2002, the highest regional participation rates in formal job-related training were found in British Columbia (38.8%), Manitoba (38.6%) and Nova Scotia (38.1%), although it should be noted that Quebec and New Brunswick experienced the largest increases in the incidence of formal job-related training between 1997 and 2002.<sup>71</sup>

---

67 Evidence, Meeting No. 26, October 26, 2006 at 11:05 a.m.

68 The population surveyed included individuals aged 25 and over in all ten provinces. It did not cover those residing in the territories, residents of Indian reserves, full-time members of the armed forces or inmates of institutions such as hospitals and prisons. See: V. Peters, *Working and training: First results of the 2003 Adult Education and Training Survey*. Statistics Canada, April 2004, Table a.1, p. 28 <http://www.statcan.ca/english/research/81-595-MIE/81-595-MIE2004015.pdf>.

69 Ibid., Table A.4, p. 30.

70 Ibid., Table A.2a, p. 29.

71 Ibid., Table A.1, p. 28.



With respect to unmet training needs, 28% of working adults aged 25 to 64 years reported that they wanted or needed training that they did not receive in 2002. Somewhat surprisingly, a higher proportion (36%) of working adults who had participated in job-related training reported that they had unmet training needs, as compared with 23% of those who did not participate in training.<sup>72</sup> Inadequate financial resources and a lack of time were cited most often as reasons for workers' unmet training needs.

From an employer's perspective, the Committee was told that employer-sponsored training costs are too high. Assuming that employers are unable to pass the costs of general training on to workers, we concur with this view. The reason for this is that employees who receive this type of training can sell their newly acquired skills to other employers once their training is completed (sometimes referred to as "poaching"); in doing so, they remove any benefit to the employers who incurred the training costs. The challenge is to find ways to minimize employers' general training costs.

Witnesses proposed several tax measures to stimulate workplace training. For example, some proposed a payroll training tax similar to that adopted in Quebec, which requires employers to remit some portion of their payroll costs if they cannot validate that a similar expenditure was incurred on workers' training.<sup>73</sup> Aside from the economic issues related to such a measure, we suspect that there are constitutional issues associated with a federal payroll training tax levied on employers outside the purview of EI. Nevertheless, a majority of Committee members believe that the federal government should further examine this policy option.

Some witnesses also suggested that a general reduction in business taxes would make more funds available to employers to train workers, but without specific conditions we are unsure that this approach would achieve the stated policy objective. It was also suggested that tax credits be used to bolster workplace learning, although some felt that this approach was most beneficial to larger companies. Despite this caveat, the federal government's recent tax credit for apprenticeship training was widely supported. A reduction in employers' EI contributions was also suggested as a way to stimulate workplace training, especially among older workers, a measure that has been used in the past to promote youth employment (i.e., the New Hires Program).

---

72 Ibid., p. 19.

73 In Quebec, employers with payrolls exceeding one million dollars are required to invest 1% of their payroll in training programs for their employees.

Quebec has a very successful payroll tax; if employers do not invest in their workers, then they're taxed, and that money is being used to invest in workers. We call upon you to look at that as a way of strengthening our involvement in meeting the needs of those workers.<sup>74</sup>

**Mr. Leo Cheverie**  
**PEI, Canadian Union of Public Employees**

[W]e've been working closely with the B.C. government on a training tax credit. They dedicated \$90 million over a three-year period to employee training. This is a very difficult thing for small business. Training tax credits, generally speaking, are only accessible by large firms because they have the resources to apply for the credit and track the training that is associated with it, and our members, generally speaking, train informally, which doesn't often get recognized by government agencies. That is a major challenge when we are designing solutions to this problem, but we are working with the B.C. government on that issue. We'd be pleased, of course, to work with the federal government, perhaps using the EI program as a step to try to address the skill shortages facing our members.<sup>75</sup>

**Mr. Dan Kelly, Western Canada**  
**Canadian Federation of Independent Business**

Much of the testimony we received pertaining to workplace training focused on apprenticeship training and workplace literacy training, both of which are afforded separate discussions below.

### **A. Apprenticeship Training**

As previously mentioned, more than 300 apprenticeship training programs are administered and regulated under provincial and territorial legislation. Apprenticeship training is probably the best-known type of employer-sponsored training in Canada. Typically, training consists of a combination of on-the-job and classroom (technical) training that leads to certification in a skilled trade.<sup>76</sup> Apprenticeship wages are usually regulated and increase with years of training. The classroom portion of training is subsidized under EI.

In view of the concerns expressed by many witnesses regarding current and anticipated skilled trade shortages, members of the Committee are pleased to note that the

---

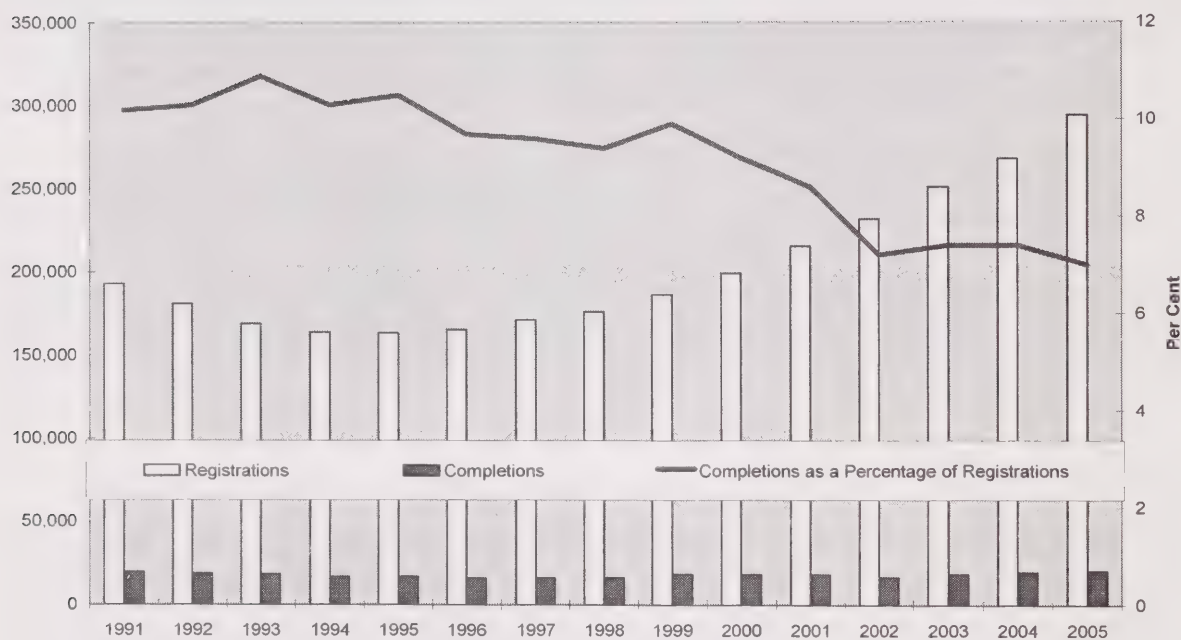
74 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 9:05 a.m.

75 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 10:15 a.m.

76 According to information presented in Appendix B of the *Report on Implementation of the Labour Mobility Chapter of the Agreement on Internal Trade* (July 2001), there are more than 75 apprenticeship trades where certification is compulsory. Almost 60% of these trades are eligible for a Red Seal (a certification that allows a journeyman to move from one jurisdiction to another and work without requiring supplementary training or writing certification exams).

number of apprenticeship registrations has increased in recent years, as illustrated in Chart 2.1. According to Statistics Canada, a robust construction sector nationwide played a major role in pushing apprenticeship registrations to an all-time high in 2005 — the tenth consecutive year of growth in apprenticeship registrations. However, despite the increase in both the stock of registered apprentices and new registrations, the number of apprenticeship training completions has remained flat for some time, as illustrated in Chart 2.1. The average age of all apprentices in Canada was 30.1 in 2003, up from 29.4 in 1993.<sup>77</sup>

Chart 2.1 - Number of Apprenticeship Registrations and Completions, Canada, All Trades, Both Sexes



Source: Statistics Canada, CANSIM, Tables 477-0051 and 477-0052; and the Library of Parliament

The high cost of apprenticeship training is thought to be a barrier to a much-needed expansion in trades-related training. The Committee was told that employers pay between 75% and 90% of the cost of apprenticeship training.<sup>78</sup> In recognition of these costs, the

<sup>77</sup> Statistics Canada, *Education Matters: Insights on education, learning and training in Canada*, (81-004-X1E), June 2006, Volume 3, Number 2 <http://www.statcan.ca/english/freepub/81-004-X1E/2006002/regappr.htm>.

<sup>78</sup> It is important to note that employers also benefit from the work performed by apprentices. In fact, a recent cost-benefit analysis estimated that employers receive an average benefit of \$1.38 for every \$1 spent on apprentices in the 15 trades (e.g., bricklayer, carpenter, machinist, motor vehicle body repairer and tool and die maker) that were examined. Note that this estimate does not consider the time profile of the costs and benefits. If the costs of training are relatively higher than the benefits in the initial years of training, and an apprentice leaves during the training period, then employers realize a net cost instead of a net benefit. See: Canadian Apprenticeship Forum, *Apprenticeship — Building a skilled workforce for a strong bottom line*, June 2006, p. 24 [http://www.caf-fca.org/files/access/Return\\_On\\_Training\\_Investment-Employers\\_report.pdf](http://www.caf-fca.org/files/access/Return_On_Training_Investment-Employers_report.pdf).



federal government introduced an apprenticeship training tax credit (and an Apprenticeship Incentive Grant paid to apprentices) in the 2006 Budget.<sup>79</sup> This measure was well received during our hearings, although the Committee was told that it should be broadened to include all apprenticeships (it is currently available only to employers and apprentices involved in training in Red Seal trades) and that at least some of this support should be used to encourage the completion of apprenticeship training. We recognize that, in many instances, employers have little control over apprentices' decisions to complete their training. However, employers do control layoff decisions, a factor that is thought to be contributing to the low apprenticeship training completion rate. During periods of economic slowdown, apprentices are often laid off first.<sup>80</sup>

Number one [recommendation] is that the federal tax credit for employers hiring apprentices be amended so that the credit is increased for each completed apprenticeship. Right now, there's no incentive for the employer to keep his or her apprentices moving through the system to completion, only to hire them. We believe a modest expansion of the tax credit would have a major positive impact on apprenticeship training completion.<sup>81</sup>

**Mr. Pat Byrne, District Council 38  
International Union of Painters and Allied Trades**

Another factor that is thought to contribute to the low completion rate in apprenticeship training is that the skills acquired in some apprenticeship training programs, especially in the construction trades, are recognized and rewarded in the labour market before the training has been completed. This reality creates a major incentive for apprentices, many of whom are older and have family responsibilities, to leave training before completion and, where applicable, certification.

[T]he existing issue with the trades program and the apprenticeship program is that is geared in the end to the non-residential construction industry. So people go through a process of three or four or five years of in-class training and on-the-job training, and the only time they get a certificate of qualification is when they've finished all that. If somebody finishes when they have acquired the skills to work in the residential construction industry, they leave the apprenticeship program and go to work in the industry with no qualifications.<sup>82</sup>

**Mr. Paul Gravel  
Canadian Home Builders' Association**

---

79 The 2006 Budget also provided a tax deduction of up to \$500 to help cover the cost in excess of \$1,000 of tools that tradespeople must purchase as a condition of employment.

80 A. Sharpe and J. Gibson, *The Apprenticeship System in Canada: Trends and Issues*, Centre for the Study of Living Standards, Research Report 2005-04, September 2005, p. 63.

81 Evidence, Meeting No. 34, November 8, 2006 at 10:45 a.m.

82 Evidence, Meeting No.28, October 26, 2006 at 4:00 p.m.

Although differing views were expressed by witnesses regarding existing certification standards, members of the Committee are open to the idea that there may be some benefit in moving the apprenticeship training system away from its current time-based orientation to one based on training modules. One of the major benefits of a modular approach is that training can be broken down into competency-based components, and thus facilitate a progressive recognition of credentials.<sup>83</sup> It is also thought that a modular system would foster better linkages with the formal education system which, we were told, are virtually non-existent. Many members of the Committee think that apprenticeship training would become considerably more attractive if apprentices could obtain academic recognition for their training before its completion. However, it should be noted that this approach could have the unintended consequence of further reducing the proportion of apprentices who complete their training.

Also there has to be better laddering between the apprenticeship system and the community colleges. In other words, you would do one year of apprenticing and then work in community colleges, and you'd get credit for your work as an apprentice. Right now you don't get credit for apprenticeship unless you complete the program. So there'd be certain types of modules that would be developed. That kind of thing can also have positive effects on the apprenticeship system.<sup>84</sup>

**Dr. Andrew Sharpe**  
**Centre for the Study of Living Standards**

Although apprenticeship training is the responsibility of the provinces and territories, the federal government, as previously noted, helps to increase the supply of apprentices through measures delivered primarily through Human Resources and Social Development Canada. These include direct financial incentives (i.e., apprenticeship grant and tax credit, and EI), the enhancement of mobility through the Red Seal Program, and the promotion of apprenticeship, primarily through the Canadian Apprenticeship Forum (CAF). The apprenticeship community is well represented in the CAF and includes, among others, the Canadian Council of Directors of Apprenticeship (CCDA). The CCDA, comprised of provincial and territorial directors of apprenticeship and representatives from Human Resources and Social Development Canada, is an important contributor to the development of apprenticeship policy across the country. One of the CCDA's objectives is "to promote interprovincial standards in occupational training, examinations and certification among jurisdictions."<sup>85</sup>

Given the federal government's limited role in the development of apprenticeship training, discussions about institutional reforms and the development of stronger linkages between apprenticeship programs and post-secondary educational institutions is best left

---

83 A. Sharpe and J. Gibson, September 2005, p. 70.

84 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 12:30 p.m.

85 Canadian Council of Directors of Apprenticeship, 2005, p. 5.

to provincial and territorial governments. However, we do believe that these discussions are vital and should be encouraged and facilitated by the federal government.

### **Recommendation 2.1**

The Committee recommends that the federal government consider expanding and restructuring the Apprenticeship Job Creation Tax Credit and the Apprenticeship Incentive Grant to encourage growth in apprenticeships and the completion of apprenticeship training generally.

### **Recommendation 2.2**

The Committee recommends that the federal government examine and evaluate, in coordination with the provinces that do not already have a similar program, a federal training fund based on the Quebec model, into which all employers with payrolls over \$1 million are required to invest the equivalent of 1% of their payroll, minus the amount they verifiably spend on workplace literacy and other training.

### **Recommendation 2.3**

The Committee recommends that the Forum of Labour Market Ministers and the Council of Ministers of Education, Canada work together to examine and implement ways to better integrate apprenticeship training and post-secondary education across the country. It is thought that a more integrated system would increase the attractiveness of apprenticeship training and accommodate the movement of individuals between both systems.

## **B. Workplace Literacy**

As the Canadian economy continues to shift toward knowledge-based growth, the skill content of jobs will continue to rise. However, the acquisition of new skills and the application of new knowledge in the workplace demand solid literacy and other essential skills. Unfortunately, too many workers in the Canadian labour market lack basic skills, as evidenced by the results of the most recent survey on adult literacy.

The 2003 *International Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS) “measured proficiencies in literacy, numeracy and problem solving of the Canadian population” and



provided valuable information pertaining to the need for workplace literacy programs.<sup>86</sup> It must be noted that there are significant differences between the provinces and territories in terms of the proportion of individuals who have low literacy, numeracy and problem-solving skills<sup>87</sup>, and that literacy proficiency varies among different groups.

Overall, the survey showed that 48% of the Canadian population aged 16 and over (42% of those aged 16 to 65) performed below level 3 on the prose and document literacy scales; a level of "proficiency considered to be the 'desired level' of competence for coping with increasing skill demands of the emerging knowledge and information economy."<sup>88</sup> On the numeracy scale, 55% of respondents aged 16 and over scored below level 3. As can be expected, those who scored at levels 1 and 2 are more likely than high scorers to be outside the labour force, to be unemployed, and to have low-paying jobs.

The survey confirmed that in Canada, as in all countries surveyed, there is a skills deficit "as measured by the difference between observed skills and the extent to which those skills are required at work."<sup>89</sup> Fourteen per cent of the Canadian labour force aged 16 to 65 showed a skills deficit related to their prose literacy skills and writing engagement at work; 14.7% had a skills deficit related to their document literacy skills and reading engagement at work; 17.5% had numeracy skills below those required at work; and 28.1% did not have the problem-solving skills needed to match the combined reading, writing and numeracy engagement at work.<sup>90</sup>

In 2005 CARS began an essential skills project to build essential skill profiles for key occupations. We also developed an assessment tool and benchmarked essential skill levels for workers, apprentices, and students in these occupations. Each participant was assessed for current skill levels in reading, numeracy, and document use. The overall

---

86 The IALSS is the Canadian component of the *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL). ALL is the second internationally comparative survey of adult skills and builds on the *International Adult Literacy Survey* (IALS) that was conducted between 1994 and 1998. Human Resources and Skills Development Canada and Statistics Canada, *Building on Our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, 2005, p. 9 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-617-XIE/89-617-XIE2005001.pdf>.

87 **Prose literacy** is defined as "the knowledge and skills needed to understand and use information from texts including editorials, news stories, brochures and instruction manuals." **Document literacy** is "the knowledge and skills required to locate and use information contained in various formats, including job applications, payroll forms, transportation schedules, maps, tables and charts." **Numeracy** is "the knowledge and skills required to effectively manage the mathematical demands of diverse situations." **Problem solving** "involves goal-directed thinking and action in situations for which no routine solutions exist. The problem solver has a more or less well-defined goal, but it is not immediately obvious how to reach it. The incongruence of goals and admissible operators constitutes a problem. The understanding of the problem situation and its step-by-step transformation, based on planning and reasoning, constitute the process of problem solving." Ibid., p. 13.

88 Ibid., p. 9.

89 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and Statistics Canada, *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, 2005, Chapter 6, p. 132 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-603-XIE/2005001/pdf/89-603-XWE-part1.pdf>.

90 Ibid., p. 162.

results and the profiles developed showed that one industry worker out of three needs to improve his or her essential skills to function well in their industry occupation.<sup>91</sup>

**Ms. Jennifer Steeves**  
**Canadian Automotive Repair and Service**

According to the IALSS, 42% of individuals aged 16 to 65 in Canada had low literacy skills (i.e., levels 1 and 2),<sup>92</sup> unchanged from 1994. Moreover, 22.1% of individuals aged 16 to 65 with literacy level 1 received education and training during the year preceding the survey, as compared to 68.6% of those with a literacy level 4/5.<sup>93</sup> One of the reasons why low-skilled workers participate less in training than their higher-educated counterparts is that they often lack basic learning skills. The survey also found that individuals aged 16 to 65 with low numeracy skills were roughly 2.5 times more likely than those with high numeracy skills to be out of the labour force for six months or more.<sup>94</sup>

I was looking at some statistics last night, and Canada ranks tenth in the recent adult literacy survey of workplace literacy initiatives. So we're not doing a good job of training people in the workplace. Even though there are a lot of really good programs out there, we're still only tenth, and we can do a lot better than that — whether it's an adult basic skills program, whether it's a higher skills program — in doing some of the work that people have talked about here.<sup>95</sup>

**Ms. Elaine Cairns**  
**Literacy Alberta**

People with lower levels of literacy are more likely to be unemployed. That's a no-brainer, but it's a major factor in determining employability. They're more likely to lose their jobs and less likely to find new employment. Adults with low literacy skills have only a 50% chance of finding another job, even after 52 weeks of unemployment. Strong literacy skills are needed for job-related training and advancement. Again, it's a stepping stone;

---

91 Evidence, Meeting No. 15, October 5, 2006 at 11:05 a.m.

92 Individuals with level 1 literacy skills would have difficulty, for example, identifying the correct amount of medicine to give to their children. Those with level 2 literacy skills can only deal with material that is simple, clearly presented and entails easy tasks. Level 3 relates roughly to the skill level required to obtain a high school diploma. Literacy skill levels 4/5 relate to higher level literacy skills that require the ability to integrate several sources of information or solve complex problems. Individuals with literacy skills below level 3 are considered by experts as having literacy skills below the minimum level required for coping in a knowledge-based economy and society such as ours.

93 OECD and Statistics Canada (2005), Table 4.3. p. 98 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-603-XIE/2005001/pdf/89-603-XWE-part1.pdf>.

94 Ibid., Table 5.3, p. 124.

95 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 11:35 a.m.

you can't get to employment if you haven't had job specific training, and literacy is a prerequisite for that.<sup>96</sup>

**Mrs. Wendy DesBrisay**  
**Movement for Canadian Literacy**

Employability is a huge issue, and literacy is the most fundamental issue affecting it. We need to take some steps to support literacy — not just on the ground in the communities but also in the workforce. There will always be a lot of individuals at levels one and two who are unemployed, but we were staggered to find that many people in these categories are actually employed, and this hampers them from going into a lot of the traditional literacy programs.<sup>97</sup>

**Ms. Kimberley Gillard**  
**Literacy Newfoundland and Labrador**

The Committee received a considerable amount of testimony regarding literacy in general, and workplace literacy in particular. Many witnesses expressed concern about Canada's ability to meet future skills needs, given our low literacy levels. Several witnesses indicated that we need to develop a pan-Canadian literacy strategy, referring to work done by this Committee in the 37<sup>th</sup> Parliament and a report entitled *Towards a Fully Literate Canada: Achieving National Goals through a Comprehensive Pan-Canadian Literacy Strategy* prepared by the Advisory Committee on Literacy and Essential Skills for the Minister of State for Human Resources Development in 2005. Opposition was also expressed regarding the government's recent decision to reduce spending on literacy.

It's unclear to us whether the cuts will affect the workplace education partnerships in place in several provinces, such as Nova Scotia, which we just heard about, and examples like Manitoba and the NWT, where employers, labour, and provincial governments work together to promote and deliver workplace literacy programs. Nor is it clear to us what the effect will be on provincial and territorial federations of labour. Federations have been successful partners in workplace literacy partnerships. Their work provides successful examples of provincial partnerships and should be strengthened and enhanced, not cut.<sup>98</sup>

**Ms. Sue Folinsbee**  
**National Adult Literacy Database Inc.**

Members of the Committee realize that literacy skills are more than an essential component of a labour market policy geared to meeting Canada's future skills needs. Raising literacy skills in the workplace also contributes to higher literacy within families and our communities. And this outcome, we were reminded, benefits all of us.

---

96 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 11:35 a.m.

97 Evidence, Meeting No. 18, October 23, 2006 at 8:25 a.m.

98 Evidence, Meeting No. 21, October 24, 2006 at 10:30 a.m.



I also made reference to the connection between literacy skills and other matters that are of concern to you as parliamentarians: the connection between literacy and health, which I referred to; literacy and access to justice in our courtrooms; and literacy and democracy, in terms of being able to read and understand the print material that each of you gives to your constituents, that each of your parties prepares in your platforms. So literacy is a key feature of our democratic system.<sup>99</sup>

**Mr. John O'Leary**  
**Frontier College**

The workplace is the easiest venue for providing literacy and essential skills training [...] As we know, literacy is a transferable skill, so upgrading in the workplace also helps the worker at home and in the community.<sup>100</sup>

**Mr. Larry Hubich**  
**Saskatchewan Federation of Labour**

Poor literacy skills constitute a barrier to rapid and necessary labour market adjustments. Workers with high literacy levels allow employers to introduce necessary changes in the workplace. They also facilitate the rapid acquisition of skills that employers need to remain competitive and profitable. High literacy levels are also associated with safer workplaces, reduced waste in production and increased profitability.<sup>101</sup> However, despite these bottom-line benefits, relatively few employers invest in basic skills training. We suspect that the under-investment in workplace literacy training is due, in part, to high training costs and uncertainty about whether the benefits of that training will be realized.

Statistics Canada describes the direct link to productivity. A 1% increase in literacy rate would increase productivity by 2.5% and gross domestic product by 1.5%. This rising gross domestic product translates into \$18 billion for Canada every year.<sup>102</sup>

**Ms. Elaine Cairns**  
**Literacy Alberta**

When we look at why businesses aren't investing in training, I still think you need to look at your community. For example, in Nova Scotia, many of our businesses are made up of very small organizations of five or six employees. They're mom-and-pop operations and they make up a good portion of Nova Scotia. They're not always eligible for programs, nor do they have the resources to do it [...] I'll give you an example. I work with a group of small business owners. They're one-owner companies. They're on their own. They may have one or two staff people. We've taken an innovative approach. We've brought them together within our community, so we actually have the numbers we require to put together a program, and we're delivering essential skills for small business owners.

---

99 Evidence, Meeting No. 25, October 26, 2006 at 8:45 a.m.

100 Evidence, Meeting No. 37, November 10, 2006 at 8:50 a.m.

101 Conference Board of Canada <http://www.conferenceboard.ca/workplaceliteracy/benefit.asp>.

102 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 10:25 a.m.

We've had a huge impact. I've been working with them now for three years, and their businesses have grown because we've developed the essential skills and worked it into the customized workplace — what is it that they need in their workplace. It's become a very powerful story and a very powerful picture.<sup>103</sup>

**Ms. Margan Dawson**  
**Association of Workplace Educators of Nova Scotia**

As practitioners working in the field of workplace education, we have observed that many employers are not taking advantage of workplace education programs, and we really question why. The benefits of investing in workers' essential skills and workplace literacy are undeniable, but they are not always clear or known to management, supervisors, or workers. As well, about 75% of Nova Scotia businesses have too few employees to make implementing a workplace education program on their own feasible.<sup>104</sup>

**Ms. Leslie Childs**  
**Association of Workplace Educators of Nova Scotia**

On April 1, 2006, HRSDC's National Literacy Program, the Office of Learning Technologies and the Learning Initiatives Program were consolidated under the Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program (ALLESPP).<sup>105</sup> The objectives of the ALLESPP are to promote lifelong learning and to facilitate the creation of opportunities to acquire literacy and other essential skills.<sup>106</sup> On September 25, 2006, the federal government announced that it would reduce spending on adult literacy and learning by \$17.7 million over the next two years. A majority of members of the Committee disagreed with this initiative, and on October 5, 2006 the Committee tabled its Fourth Report in the House of Commons. This report states "[t]hat, in consideration of the funding cuts to the Department of Human Resources and Social Development announced September 25, 2006, that the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities recommend that the government continue funding the Adult Learning and Literacy Program at the 2005-2006 level and that the chair report the adoption of this motion to the House forthwith."<sup>107</sup> Given that literacy skills have a significant influence on all aspects of Canadian society, a majority of members maintain that it is time for governments across the country to take concerted action to further address this serious issue.

---

103 Evidence, Meeting No. 21, October 24, 2006 at 11:20 a.m.

104 Ibid., at 10:15 a.m.

105 Nine essential skills needed for work, learning and life have been identified: reading text, document use, numeracy; writing; oral communication; working with others; continuous learning; thinking skills; and computer use.

106 Human Resources and Social Development Canada, *Questions and Answers* <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/nip/ld/olt/ADULTLES/Qs-As-2006.shtml&hs=cgs>.

107 House of Commons, Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, *Report 4—Adult Learning and Literacy Program*, October 3, 2006 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10478&Lang=1&SourceId=173244>.

## Recommendation 2.4

The Committee recommends that the federal government encourage employers to provide workplace literacy training by permitting them to deduct some multiple of literacy training-related expenses that are incurred relative to some predetermined period or base year.

## Recommendation 2.5

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial and territorial governments, set concrete national targets in the short, medium and long terms to raise Canada's literacy rates based on the International Adult Literacy and Skills Survey. The Committee recommends that the federal government begin as soon as possible to develop and implement a ten-year plan with adequate funding to achieve these targets through a coherent national adult learning strategy, including bilateral accords with each province and territory.

## Recommendation 2.6

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial and territorial governments, commit to adequate, long-term, stable, transparent, core funding for national, provincial, territorial and regional literacy coalitions, and other education and training-based organizations, including funding for public awareness and learner outreach projects; financial and logistical access and support for learners; professional development; family literacy approaches; and partnerships between levels of government, and between employers and labour.

## POST-SECONDARY EDUCATION

Canada's population is one of the most highly educated in the world. Among OECD countries, Canada has the second highest proportion of post-secondary education graduates (45%). With respect to university graduates, Canada ranks 5<sup>th</sup> (22% and tied with Australia), trailing the United States (30%), Norway and Israel (29%) and Denmark (25%). Roughly 22% of working-age Canadians have attained a college or vocational education, a proportion second only to the Russian Federation.<sup>108</sup>



Historically, Canada ranks among the top OECD countries in spending on education. In 2000, the most recent year for which data are available, Canada ranked 2<sup>nd</sup> among G7 countries (4<sup>th</sup> among OECD countries) in terms of expenditures per student (US\$14,983) at the college and university level, well below the United States (US\$20,358).<sup>109</sup>

It is estimated that roughly 1.7 million individuals in Canada were enrolled in university and college programs in 2002-2003, the latest year for which aggregate data are available.<sup>110</sup> In 2004-2005, an estimated 756,987 full-time and 257,499 part-time students were enrolled in university, an increase of some 19% above total enrolment in 2000-2001.<sup>111</sup>

Education, like literacy, is a major determinant of employability. The positive relationship between education and labour market outcomes is clear: a significantly greater proportion of highly educated individuals in Canada are employed compared with their less educated counterparts. In 2006, 76.9% of individuals 15 years of age and over with a university degree were employed, compared to 21.5% of those with zero to eight years of schooling and 45% of those with some high school education. In the same year, the average unemployment rate for a university graduate was 4%, compared with 12.5% of those with between zero and eight years of grade school and 12.3% of those with some high school education.<sup>112</sup>

## A. Access to Post-Secondary Education

Despite the fact that Canada has one of the most highly educated populations in the OECD, witnesses spoke of the need to facilitate greater access to post-secondary education, especially for Aboriginal people and persons with disabilities (both of which are afforded separate treatment in the next chapter of our report), individuals from low-income families and individuals from rural Canada.<sup>113</sup>

109 Canadian Council on Learning, *Canadian Post-Secondary Education: A Positive Record — Uncertain Future*, 2006, p. 64 <http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/BD46F091-D856-4EEB-B361-D83780BFE78C/0/PSEReport2006EN.pdf>.

110 S. Junor and A. Usher, *The Price of Knowledge 2004: Access and Student Finance in Canada*, Canada Millennium Scholarship Foundation, 2004, p. 33 [http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/Price\\_of\\_Knowledge-2004.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/Price_of_Knowledge-2004.pdf).

111 Statistics Canada, CANSIM, Table 477-0013.

112 Statistics Canada, CANSIM, Table 282-0003.

113 Budget 2006 indicated that the federal government intends to expand eligibility for Canada Student Loans by extending loan eligibility to an additional 30,000 students from families with incomes between \$65,000 and \$140,000 as well as allow 25,000 current student borrowers to increase the amount they can borrow. In addition, a new text book tax credit will be introduced, and all PSE scholarship and bursary income will be exempt from personal income tax.

We were told that access to post-secondary education and training is not consistent among urban, rural, northern and remote communities. According to research published by Statistics Canada, distance has an impact on participation in university. After controlling for several variables known to influence decisions to participate in post-secondary education, it is estimated that students living beyond 40 km from a university are only 63% as likely to attend compared with those who live within 40 km. Students who live beyond 80 km are only 58% as likely to attend as students living within 40 km of a university.<sup>114</sup> To help offset the costs associated with relocation, witnesses suggested that Canada Access Grants, which the federal government currently provides to students from low-income families and students with disabilities, be expanded to include students living in rural areas of the country.

There are a lot of barriers. One of them is that fewer rural kids go to university, to start with. All those who go to university have already spent a lot of money coming from the outside. If you come from another part of Newfoundland, you have to pay more to go to university in St. John's than if you were from St. John's. Rural families are poorer than urban families, so again they are at a financial disadvantage. This is why rural access scholarships would help to allay that disadvantage. Students coming into medical school now are very concerned about the high cost of medical education, and that is a barrier.<sup>115</sup>

**Dr. James Rourke, Memorial University of Newfoundland,  
Society of Rural Physicians of Canada**

The Committee was also told that offering non-repayable financial assistance to students who pursue specific areas of study might help alleviate skills shortages in key occupations and areas of the country. It was noted, for example, that scholarships targeted at students from rural Canada who study medicine might help alleviate doctor shortages in rural areas because these students are considerably more likely to choose a rural practice than their urban-based counterparts.

The rate of university attendance is more than two times greater among young people (i.e., 18 to 24 years of age) from high-income families (i.e., over \$100,000), than among their counterparts from low-income families (i.e., less than \$25,000). It is interesting to note that the gap in university attendance between these two groups remained fairly stable throughout the period 1993 to 2001,<sup>116</sup> despite an increase of more than 50% in average undergraduate tuition fees (in constant dollars) during this period. Although students from low-income families are more likely to experience financial barriers to post-secondary education than students from high-income families, non-financial barriers also help to explain the gap in university attendance. According to Statistics Canada, the gap in

114 M. Frenette, *Too Far to Go On? Distance to School and University Participation*, Statistics Canada, June 2002, pp. 22-23 <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2002191.pdf>.

115 Evidence, Meeting No. 18, October 23, 2006 at 9:15 a.m.

116 M. Drolet, *Participation in Post-secondary Education in Canada: Has the Role of Parental Income and Education Changed over the 1990s?*, Statistics Canada, February 2005, pp. 12-13 <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2005243.pdf>.



university attendance is also strongly related to weaker academic performance among students from low-income families as well as to several parental influences (e.g., low levels of education and lower education expectations).<sup>117</sup>

One of the reasons why financial constraints do not appear to be a major factor in determining access to post-secondary education is the substantial level of publicly funded support provided to students who can demonstrate financial need. Each year, the federal government spends roughly two billion dollars on non-repayable and repayable direct financial support for students. Despite several improvements to the Canada Student Loans Program (CSLP) in recent years, evidence suggests that there is room for improvement. According to the results of a recent survey of in-study CSLP borrowers, a significant number of students are taking on additional private debt to finance their studies. Almost two out of every three CSLP borrowers assume private debt during their studies. At the end of their schooling, these students expect to have an average private debt load of \$15,928 (more than one-half the average level of indebtedness to publicly funded programs).<sup>118</sup> Members of the Committee support the commitment in Budget 2008 to spend \$123 million, between 2009-2010 to 2012-2013, to streamline and modernize the CSLP.<sup>119</sup> In this context, many members of the Committee would like the federal government to examine a wide range of changes to the CSLP during its consultations with the provinces and territories over the next year to implement the new measures outlined in Budget 2008.

While higher tuition fees do not appear to have had a discernable impact on university participation, there is no question that real debt among students has increased over the years. Moreover, there is some concern that debt aversion may have a negative impact on access to post-secondary education. According to research conducted on behalf of the Canada Millennium Scholarship Foundation (CMSF), 59% of undergraduate students graduated in 2006 with an average debt level of \$24,047, more than double the real student debt level in 1990.<sup>120</sup>

---

117 M. Frenette, *Why Are Youth from Lower-income Families Less Likely to Attend University?* Evidence from Academic Abilities, Parental Influences, and Financial Constraints, Statistics Canada, February 2007, p. 23 <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2007295.pdf>.

118 EKOS Research Associates, *Survey of In-Study Canada Student Loan Borrowers*, Final Report, prepared for Human Resources and Social Development Canada, September 21, 2006, pp. 19-23.

119 Department of Finance, *The Budget Plan, 2008: Responsible Leadership*, February 26, 2008, p. 112 <http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-eng.pdf>.

120 J. Berger, A. Motte and A. Parkin, *The Price of Knowledge 2006 — Student Debt: Trends and Consequences*, Canada Millennium Scholarship Foundation, November 2006, Chapter 5, p. 3 [http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK\\_III-ch5\\_EN.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK_III-ch5_EN.pdf).



We represent workers who work in post-secondary education, and it's becoming less affordable and less accessible. Our studies have shown that more and more students don't access post-secondary education because of the expense; they are left with huge student debt. So we certainly want to endorse those accessibilities.<sup>121</sup>

**Mr. Leo Cheverie**  
**Canadian Union of Public Employees**

The Committee was told that the federal government could adopt several measures to assist students who need more help managing their student debt, including providing greater access to grants and to debt repayment assistance. Regarding the former, it should be noted that the support provided through the CMSF also serves to lower the borrowing costs of eligible students and thus their overall level of debt. The CMSF currently distributes annually about \$340 million in bursaries and scholarships across the country.<sup>122</sup> This support will end after the 2008-2009 academic year. Budget 2008 announced that the CMSF will be replaced by a new consolidated Canada Student Grant Program to take effect in the fall of 2009.

Human capital can also be strengthened by improving access to post-secondary education through improved student loans. Dental hygienists are educated during two- to four-year programs of study at a college or university. Many students are battling the high cost of this education, which can cost up to \$40,000. The elimination of grant programs in most provinces puts a further strain on students.<sup>123</sup>

**Ms. Bonnie Blank**  
**Canadian Dental Hygienists Association**

Through you, Mr. Chair, yes, there are two very specific things [to reduce student debt]. One is to look at forgiving Canada student loans until such time as doctors have finished their clinical training, i.e. their residency training. Right now they have to start repaying their loans. Two, open up the terms and conditions for the loans in terms of making them more accessible, particularly to those with limited means.<sup>124</sup>

**Mr. William Tholl**  
**Canadian Medical Association**

The federal government currently provides support, most of which is needs-based, to help individuals repay their Canada Student Loans and manage their student debt.

---

121 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 9:00 a.m.

122 Canada Millennium Scholarship Foundation, *The Impact of Bursaries: Debt and Student Persistence in Post-Secondary Education*, Millennium Research Note #4 [http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/MRN04\\_Persistence\\_EN.pdf](http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/MRN04_Persistence_EN.pdf).

123 Evidence, Meeting No. 34, November 8, 2006 at 10:35 a.m.

124 Evidence, Meeting No. 10, September 21, 2006 at 12:20 a.m.

Assistance includes a tax credit on interest payments as well as income-tested interest relief and debt reduction for individuals experiencing difficulty repaying their student loans.

### **Recommendation 2.7**

The Committee recommends that the federal government continue to monitor the impact of the Canada Student Loans Program on students from low-income families, students from immigrant communities, students from rural and remote parts of Canada, Aboriginal students and students with disabilities, to ensure that these students have equitable access to student financial assistance programs. The federal government should monitor debt levels associated with student loans and ensure, through non-repayable financial support, that borrowing costs do not constrain access to a post-secondary education.

### **Recommendation 2.8**

The Committee recommends that the federal government consider the following changes to the student loan system in its discussions with provincial and territorial governments pursuant to the proposals in Budget 2008 and issue a response to the Committee:

1. Significantly reduce or eliminate the federal student loan interest rate;
2. Create a federal Student Loan Ombudsperson to help students navigate the loan system, objectively resolve problems and ensure that students are treated with fairness and respect;
3. Provide better relief during repayment of student loans, including expanding eligibility for permanent disability benefits, interest relief and debt reduction;
4. Create enforceable federal standards governing the conduct of government and private student loan collection agents, subject to the policy objective of helping students find ways to repay their loan;
5. Ensure that student borrowers are made aware of the total cost of their loan and receive regular, clear, accurate statements of account;
6. Amend the “lifetime limit” on student loans such that they are not repayable until six months after the completion of full-time studies, including doctoral programs and medical residency;

7. Reduce the discriminatory ban on bankruptcy protection for student loans to two years;
8. Work with the provinces and territories to ensure that each Canadian student loan borrower can integrate all federal and provincial/territorial loans into one single loan for simpler repayment; and
9. Reinstate the six-month interest-free grace period.

## **Recommendation 2.9**

The Committee recommends that the federal government review Canada Student Loan repayment policies and practices to ensure that students who incur high levels of debt under the Canada Student Loans Program have sufficient flexibility to repay their loans. Consideration should be given to specifying conditions for extending the period at which loan repayment begins, as well as the period at which interest on loans begins to accrue. This additional flexibility is particularly important for individuals, such as medical school graduates and other post-graduate students, who currently cannot defer repayment despite ongoing training.

## **B. Federal Transfers and Post-Secondary Institutional Capacity**

### **1. Canada Social Transfer**

The Canada Social Transfer (CST) was created in April 2004 when the federal government decided to split the Canada Health and Social Transfer (CHST) into two components: health payments and social payments. The latter component became the CST, a transfer payment intended to assist provinces and territories finance post-secondary education, social assistance, social services and child care. When the CST was created, its value was based on provincial and territorial spending on those areas supported by the CHST. In other words, the CST was equal to 38% of the CHST. The CST (consisting of cash and tax points) provides equal per capita support across the country.

In 2006-2007, CST cash payments and tax points were worth \$16.1 billion, of which \$8.5 billion was cash. As there is no specific amount directed at post-secondary education, the Department of Finance estimates the notional amount of post-secondary education cash transfers to be in the neighborhood of \$2 billion.<sup>125</sup> Although the share of these

125

Department of Finance, *Restoring Fiscal Balance in Canada: Focusing on Priorities*, May 2006, p. 38  
<http://www.fin.gc.ca/budget06/pdf/fp2006e.pdf>.



notional cash transfers for post-secondary education have declined in relation to total federal spending on post-secondary education, it is thought that total federal post-secondary education spending (both direct and indirect) as a proportion of total spending by post-secondary institutions has remained relatively constant over time at about 25%.<sup>126</sup>

Given the interchangeable nature of CST spending, some witnesses recommended that this transfer be split into two dedicated transfers: one for post-secondary education, and one for social assistance and services. It is thought that this disaggregation would increase accountability in relation to federal indirect social spending.

Within this overall context and specific employability issues, the council supports the federal government using its leverage in the reform of the Canada social transfer. This transfer provides billions of dollars for post-secondary education, social assistance, and other services, and it could be used to secure needed changes.<sup>127</sup>

**Mrs. Sheila Regehr**  
**National Council of Welfare**

Splitting that transfer [CST] and earmarking the portion of the contribution that goes to postsecondary education would make it possible to achieve three extremely positive objectives. The first is to identify the federal government's contribution to postsecondary education and that of the provincial governments. The second is to respect the jurisdictions of the provinces, because education is a provincial jurisdiction, and transferring the money would make that possible. The third is to maintain accountability. At present, since the money is included in a transfer for very general social programs, the provinces can afford to use those amounts for purposes other than postsecondary education.<sup>128</sup>

**Mr. Phillippe-Olivier Giroux**  
**Quebec Federation of University Students**

The federal government does not appear to be pursuing a policy that would split the CST into two real transfers. Budget 2007 announced the government's intention to increase the portion of the CST that is intended for post-secondary education as well as identify federal support for the transfer's other priority areas (social programs and support for children) based on provincial and territorial spending patterns in these areas. In 2007-2008, the CST cash payment will increase by \$687 million. In 2008-2009, an additional \$800 million will be transferred for post-secondary education, at which point the notional CST transfer for post-secondary education will total some \$3.2 billion. Furthermore, CST funding will be extended to 2013-2014.

---

126 Ibid. p. 38.

127 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 11:15 a.m.

128 Evidence, Meeting No. 23, October 25, 2006 at 8:40 a.m.

Members of the Committee encourage the federal government to continue consultations with provincial and territorial governments regarding the establishment of CST objectives for post-secondary education and the reporting of results. We support the pursuit of long-term, predictable funding and some members of the Committee think that a funding mechanism that provides incentives for provincial and territorial governments to invest more in education and training would contribute to the overall expansion of our investments in learning.

## **Recommendation 2.10**

**The Committee recommends that the federal government provide long-term, stable funding in a dedicated post-secondary education transfer, in continuing collaboration with the provinces and territories.**

## **2. Post-Secondary Institutional Capacity**

A necessary, although not sufficient, condition for meeting Canada's skill needs in the years to come is that post-secondary educational institutions have the capacity to educate and train individuals who have yet to enter the world of work and those who are already in the labour market. According to demographic projections, Canada's post-secondary education institutions will face considerable enrolment pressures over the next decade. It is unclear whether they will have the institutional capacity to meet anticipated enrolment growth during this period.<sup>129</sup> In fact, in some instances institutional capacity is already strained.

[I] think this is an area the federal government could look at. If we can get some federal funding, and maybe some capacity within the system, the sort of thing my colleague here referred to, then I think we could get more than 400 [foreign medical graduates] per year, fully trained and qualified in the short term, to get in the system, to help areas like your own.<sup>130</sup>

**Dr. Colin McMillan**  
**Canadian Medical Association**

---

129 Canadian Council on Learning. *Report on Learning in Canada 2006, Canadian Post-Secondary Education: A Positive Record — An Uncertain Future*. December 2006. Chapter 7, p. 64 <http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/2D46F091-D666-4EE5-B361-D83780BFE78C/0/PSEB-report2006EN.pdf>.

130 Evidence, Meeting No. 10, September 21, 2006 at 12:05 p.m.

The other issue is education system capacity. Frankly, we think the federal government has to contribute to this, as do the provinces. We need to increase enrolments for health professions and health disciplines. We also need to supply extra funds for the infrastructure developments needed to accommodate these increased enrolments. We can't forget about that.<sup>131</sup>

**Ms. Sharon Sholzberg-Gray**  
**Canadian Healthcare Association**

[T]he federal government must act now to reinvest in essential components of prosperity: the quality, capacity and access to Canada's publicly funded post-secondary and skills systems. Canadian colleges and institutes represent a master key able to open the door to skills development for a diverse range of learners in all regions of our country.<sup>132</sup>

**Mr. Gerald Brown**  
**Association of Canadian Community Colleges**

Capacity building in Canada's post-secondary institutions has been a preoccupation of the federal government over the past decade. Every federal budget since 1997 has contained spending initiatives designed to augment teaching capacity, retain and develop new expertise, and renew research infrastructure in the post-secondary system. Most recently, in addition to increased spending on specific research priorities that serve to strengthen Canada's universities and colleges, Budget 2006 set aside \$1 billion for a post-secondary infrastructure trust to help the provinces and territories modernize libraries, laboratories, classrooms and other infrastructure projects. Funding is allocated to the provinces and territories over the fiscal years 2006-2007 and 2007-2008 on an equal per capita basis.

Budget 2007 also contained commitments to increase spending on granting councils, the Indirect Costs of Research Program, the Networks of Centres of Excellence, the College and Community Innovation Program and a number of other targeted research priorities.

### **Recommendation 2.11**

**The Committee recommends that, subject to provincial and territorial agreement, the federal government continue to fund capacity-building initiatives in Canada's post-secondary education system and that consideration be given to providing ongoing funding for post-secondary infrastructure.**

---

131 Ibid., at 11:35 a.m.

132 Evidence, Meeting No. 64, March 22, 2007 at 3:55 p.m.



## CONTINUOUS LEARNING

As evidenced by the discussion above, many working-age individuals in Canada participate in adult learning, while many more do not. If we intend to meet the skill challenges that lie ahead, the rate of participation in adult learning must increase.

[A]n additional component to the future prosperity of the Maritimes is going to be productivity. We have a diminishing population; we have lower birth rates. We have an aging population [...] Each individual Nova Scotian, each individual Canadian, will need to be more productive and will need to undertake lifelong learning to continue to improve and adapt, because the world is changing very quickly, and it's changing very quickly right here at home.<sup>133</sup>

**Mr. Keith Messenger, Skills and Learning Branch  
Nova Scotia Department of Education**

One avenue that the federal government has pursued in the past to facilitate greater access to continuous learning is to help adult learners overcome financial barriers to participation. As previously noted, inadequate finances was cited as a primary reason for unmet training needs among respondents to the *2003 Adult Education and Training Survey*.

In 1998, the federal government introduced the Lifelong Learning Plan, a measure that allows individuals to withdraw up to \$10,000 in a calendar year from their Registered Retirement Savings Plan (RRSP) to finance learning. The maximum amount that may be withdrawn at any point in time is \$20,000. Withdrawals for lifelong learning must be returned to the RRSP over a period not exceeding ten years.

Members of the Committee were told that in addition to the favourable tax treatment afforded Lifelong Learning Plans, modifications to section 118.6 of the *Income Tax Act* could encourage more adults to participate in lifelong learning. Specific suggestions included broadening the definitions of “designated educational institution,” “specified educational program” and “qualifying education program” to permit more adult learners to claim education and tuition fee expenses.

We call on the federal government to expand several definitions in the *Income Tax Act* to enable health professionals to obtain deductions for a broader range of continuing education activities, including conferences and online courses. The definitions in the *Income Tax Act* that require revision include the following: designated educational institution, certified educational institution, and qualifying education program. Definition revisions should allow individuals to claim expenses related to continuing education events. Income tax deductions for an expanded number of continuing education activities would provide an additional incentive to Canadians to increase their knowledge and

---

133 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 2:35 p.m.

skills. It would result in investment in lifelong learning and it would increase productivity.<sup>134</sup>

**Ms. Bonnie Blank**  
**Canadian Dental Hygienists Association**

Although this point was not raised during our hearings, we note that the current tax credit for interest paid on student loans applies only to interest paid on loans received under the *Canada Student Loans Act*, the *Canada Student Financial Assistance Act* or similar provincial or territorial laws for post-secondary education.<sup>135</sup> We recognize that this provision is intended to support those who qualify for needs-based student financing, but its limited application is both inequitable and a potential impediment to investments in lifelong learning among those who are not eligible for public financing. As previously noted, many students who pay interest on a Canada Student Loan also pay interest on private loans. It is unclear why the tax treatment on a loan for an investment in learning should be treated any differently from that afforded any other loan for “investment” purposes.

Adult learners who do not have access to an RRSP may apply for assistance under the Canada Student Loans Program, although it has been noted that eligibility for this assistance is primarily designed to assist students who are leaving high school, not adult learners. The needs-based criteria applied to full-time student loans may be incongruous given the financial status and obligations of older students, and this limitation could serve to deter adults from securing the necessary finances to pursue lifelong learning.<sup>136</sup> In terms of part-time student loans, individuals are allowed to borrow only a cumulative amount of \$4,000 (interest plus principal) at any point in time. Moreover, there is no in-study interest subsidy associated with part-time student loans, as borrowers are required to repay the loan while they are in school.

Finally, the Committee was told that Canada should make greater use of technology to make lifelong learning more accessible. In this context, we think that distance education or “e-learning” is a cost-effective means of fostering greater access to lifelong learning, especially among learners who reside in rural and remote parts of the country. We acknowledge that some federal support has been provided for this purpose through the Office of Learning Technology, a program that, as previously mentioned, was incorporated under the Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program in March 2006. We support cost-shared projects that make use of technologies to expand lifelong learning opportunities.

---

134 Evidence, Meeting No. 34, November 8, 2006 at 10:30 a.m.

135 *Income Tax Act*, section 118.62.

136 K. Myers and P. de Broucker, *Too Many Left Behind: Canada's Adult Education and Training System*, Canadian Policy Research Networks, June 2006, pp. 41-44.

I think the recommendation we would like to leave you with is to find ways to use technology to support continuous learning. People can't leave their job sites in order to go to school. So how can we use technology to encourage lifelong learning and make accessible ways for people to continue to grow their skills, grow their careers, and make transitions?<sup>137</sup>

Ms. Linda Lucas  
The Logistics Institute

### **Recommendation 2.12**

**The Committee recommends that the federal government continue to monitor the borrowing needs of part-time learners, including mature students, to ensure that they have adequate access to publicly funded, needs-based financing.**

### **Recommendation 2.13**

**The Committee recommends that the federal government review the *Income Tax Act* with a view to broadening the applicability of tuition and education tax credits, as well as the tax credit for interest paid on student loans, to provide more financial incentives to adults to engage in lifelong learning.**

### **Recommendation 2.14**

**The Committee recommends that the federal government ensure that funding is provided to finance cost-shared projects that make use of technologies to expand lifelong learning opportunities, particularly projects that address the learning needs of workers in geographical areas where access to Canada's post-secondary education system is limited.**

### **Recommendation 2.15**

**The Committee recommends that the federal government establish assistance measures for workers, especially low-income workers, to allow them to participate in lifelong learning.**



## LABOUR MARKET ADJUSTMENT AND EMPLOYMENT INSURANCE

The federal government provides a range of labour market support to assist individuals, mainly those who are unemployed, find a job and/or acquire new skills that will help them find or maintain employment. The lion's share of this support is provided under the *Employment Insurance Act*, a key piece of federal labour market legislation that received considerable attention during our hearings. Since many witnesses discussed the employability and labour market adjustment needs of specific groups in the workplace, separate treatment is provided in the next chapter of our report to older workers, workers with disabilities, low-income workers, Aboriginal workers and workers in seasonal employment.

Given the wide-ranging objectives of Employment Insurance (EI) and the significant costs associated with this program, it is not surprising that strong and usually opposing views are presented whenever this program is on the Committee's agenda. This was certainly the case throughout our hearings on employability. Many witnesses were critical of EI's current configuration, but for different reasons. Some witnesses, mainly those representing employers, expressed the view that EI's regionally differentiated qualification and benefit structure weakens attachments to work and thus has a negative effect on employability. In addition, EI delivers a range of support that extends well beyond that originally intended, yet employers continue to bear almost 60% of total EI costs. Proponents of this view seek EI reforms that are based more on insurance principles and that result in a more equitable sharing of program costs.

This brings us to the elimination of regionally differentiated EI ... Political opposition is going to be much more muted as the labour shortages spread across the country. It is no longer necessary to leave Mabou or Bathurst for Toronto and Calgary. It may be quite sufficient to go to Moncton or Halifax. In fact, Halifax needs this rural-urban move today. In 2005, Halifax's employment rate was higher than Toronto's, Vancouver's, and Montreal's. It was one thing when people had some sympathy, when we had the argument that there were no jobs, but in an era of massive labour shortages, the moral and economic arguments coincide. There is no case on either score for continuing to pay people not to work or to try to create artificial employment at the cost of higher taxes when genuine, sustainable business has to shelve development plans for lack of workers.<sup>138</sup>

**Mr. Stephen Kymlicka**  
**Atlantic Institute for Market Studies**

---

138 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 1:15 p.m.

EI has moved from a pure insurance program to a multi-social-policy payroll tax program. Half of the premiums paid are for things that have nothing to do with regular benefits to compensate for job loss. So while we're all concerned about EI, we need to see how that money is being spent and who is in fact benefiting.<sup>139</sup>

**Ms. Diane Brisebois**  
**Retail Council of Canada**

Others, primarily those representing workers and/or unemployed individuals, maintain that, relative to its predecessor, EI is inaccessible to too many people and fails to provide sufficient wage replacement protection. Supporters of this view proposed a variety of reforms, such as an extension of EI coverage to more workers (including self-employed workers), an increase in benefit entitlements and modifications to the waiting period.

We also recommend comprehensive reforms to employment insurance to address the significant decline in coverage of the unemployed and the related decline in access to employment supports and training. Previous changes to the EI program have disproportionately impacted part-time and other non-standard workers, typically women, youth, visible minorities, immigrants, and low-income workers. Reforms should include a decrease in the number of hours required to qualify, the reintroduction of eligibility for workers who quit voluntarily or are dismissed with cause, and a process for the growing self-employed workers to contribute to and be eligible for EI benefits.<sup>140</sup>

**Ms. Ramona Johnston**  
**Vibrant Communities Calgary**

One of the most difficult employability issues faced by artists and cultural workers who are self-employed is that in addition to having low and fluctuating incomes, they don't have a social safety net to support them. This includes the access to compassionate leave, parental leave, and sick leave that is enjoyed by most Canadians, as well as access to training programs and, of course, employment insurance.<sup>141</sup>

**Ms. Susan Annis**  
**Cultural Human Resources Council**

---

139 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 11:35 a.m.

140 Evidence, Meeting No. 35, November 9, 2006 at 8:50 a.m.

141 Evidence, Meeting No. 15, October 5, 2006 at 11:35 a.m.

[J]ust last year we had consultations with women in precarious and seasonal work in our province. The number one issue they had was the employment insurance program. This is big, given that there are many problems with that program. The two-week waiting period contributes to your poverty for that period because you spend so much time trying to catch up afterwards. It's often six or eight weeks before you get a benefit cheque. One of the solutions they came up with was to be allowed to serve the waiting period at the end of the benefit period, if the government is so concerned about serving a waiting period.<sup>142</sup>

**Ms. Lana Payne**  
**Fish, Food and Allied Workers Union**

Despite these divergent views, most witnesses recognize that EI is an important labour market instrument that helps individuals make the necessary adjustments to secure a job, accept employment or lengthen the duration of employment. Some of EI's support to effect these labour market adjustments is provided under Part II of the *Employment Insurance Act* and delivered via federal/provincial-territorial Labour Market Development Agreements (LMDAs). The support delivered under these agreements is collectively referred to as Employment Benefits and Support Measures (EBSMs). These include interventions to facilitate training (Skills Development), provide on-the-job work experience (Targeted Wage Subsidies and Job Creation Partnerships), encourage self-employment (Self-Employment), and deliver employment services to individuals and employers (Employment Assistance Services, Labour Market Partnerships, and Research and Innovation).

Many witnesses told the Committee that the eligibility rules governing access to most EBSMs exclude many unemployed individuals who require adjustment assistance to become employed; similar criticisms were raised in previous EI studies undertaken by our Committee. Eligibility for EBSMs requires unemployed individuals to be receiving regular EI benefits, to have received regular benefits in the past three years, or to have received maternity or parental benefits in the past five years. Witnesses argued that because many unemployed individuals cannot qualify for EI they are unable to participate in EBSMs. The Committee was told that eligibility for EBSMs should be broadened to enhance the job prospects of unemployed individuals, especially those with marginal attachments to employment. Some witnesses mentioned that an alternative approach would be to establish labour market partnership agreements with the provinces and territories, a measure that was proposed in the November 2005 *Economic and Fiscal Update*.<sup>143</sup> These agreements were supposed to complement EBSMs by providing support to those ineligible for EI employment benefits.

---

142 Evidence, Meeting No. 19, October 23, 2006 at 11:10 a.m.

143 Department of Finance, *Economic and Fiscal Update: Background Material to the Presentation*, November 2005, p. 114 <http://www.fin.gc.ca/ec2005/ec/ecce2005.pdf>.



In the area of training, a number of existing EI-based programs are available only to EI recipients. If we look at our community as being as unemployed as statistics tell you we are, a lot of us have not participated in work to the extent that we become EI recipients, so we're doubly penalized. We didn't get to work, and now we can't qualify for retraining and other programs that are available to those who have had those traditional advantages, advantages we have never had.<sup>144</sup>

**Mr. John Rae**  
**Alliance for Equality of Blind Canadians**

Employment insurance used to be one of the really valuable routes into getting the kind of training that people needed. It wasn't just income replacement, but it allowed access to a whole range of other services that guaranteed that when you were out of a job you got the assistance you needed to help get back in and have those needs identified. And there was some regularity to that across the country. Now without that, with so few people qualifying for employment insurance, they don't get into other programs either. It's so easy to fall into welfare, and once you're there, it's so hard to get access to anything else, from literacy to skills upgrading to post-secondary education for your lifetime.<sup>145</sup>

**Mrs. Sheila Regehr**  
**National Council of Welfare**

As the committee knows, labour market participation by people with disabilities is significantly lower than that by the mainstream population. Because the most effective federal government employment support programs are tied directly to people's attachment to the labour market and the EI system, many people with disabilities are ineligible and are therefore underserved.<sup>146</sup>

**Mr. Bob Wilson,**  
**Social and Enterprise Development Innovations — SEDI**

[W]e see the federal government's role as greatly aiding the province in the deployment of its programs by taking a new approach to the labour market development agreement, the LMDA, by devolving responsibility to the province and by implementing a labour market partnership agreement, an LMPA, to allow flexibility to use funding for employees at risk, underemployed and underutilized groups, and other non-EI-eligible clients.<sup>147</sup>

**Mr. Keith Messenger, Skills and Learning Branch**  
**Nova Scotia Department of Education**

---

144 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 10:15 a.m.

145 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 12:05 p.m.

146 Evidence, Meeting No. 27, October 26, 2006 at 1:15 p.m.

147 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 1:30 p.m.

The labour market development agreements, as has been pointed out here, systematically exclude people who have histories that haven't involved a lot of attachment to the labour force, which would include many people with intellectual disabilities. That system is actually pretty well funded. There's a lot of potential for it to be more inclusive, to provide wider access to training for people who are currently excluded in large numbers.<sup>148</sup>

**Mr. Cameron Crawford**  
**Canadian Association for Community Living**

One of the most obvious ways to address skill shortages is to ensure that unemployed workers have opportunities to acquire the skills that employers need. We have stated elsewhere in our report that we expect labour market adjustments to become increasingly important as the labour force ages. It follows that EI's role in facilitating these labour market adjustments must evolve accordingly. Several suggestions were offered in this regard, including a benefit structure that encourages stronger attachments to work, EI contribution rebates for employers who provide authorized labour market support,<sup>149</sup> mobility incentives to lengthen employment spells (see Chapter 3, Workers in Seasonal Employment) and a training benefit similar to other benefit entitlements under EI.

There needs to be a fundamental shift in the EI and the social assistance programs. They need to become top-up systems rather than clawback systems. Rather than penalizing workers for getting back into the workforce, or changing from a higher-paying job to a lower-paying job, if we change the system so we are topping up their wages rather than clawing them back, that would make a huge difference.<sup>150</sup>

**Ms. Janis Cousyn**  
**Calories Restaurants**

Why not help small business take that risk? Why not reduce the contributions to employment insurance for businesses that hire people 50 years old and over? Why not help them take that risk? It is like helping banks take risks with immigrants. It's the same thing. We have to help them take a risk.<sup>151</sup>

**Ms. Andreea Bourgeois, New Brunswick and Prince Edward Island**  
**Canadian Federation of Independent Business**

---

148 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 10:50 a.m.

149 Although this proposal was mentioned in the context of an initiative to hire older workers (similar to the New Hires Program that supported job creation among youth in small businesses), this concept is easily applied to other initiatives, such as literacy training in the workplace.

150 Evidence, Meeting No. 37, November 10, 2006 at 8:40 a.m.

151 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 1:45 p.m.

## A. Building on Labour Market Training Arrangements

In November 1995, the Prime Minister announced that the federal government would withdraw from labour market training. A formal offer was extended to the provinces and territories on 30 May 1996, thus setting the stage for the Labour Market Development Agreements (LMDAs) that exist today. All LMDAs are delivered pursuant to sections 57 and 63 of the *Employment Insurance Act*.

Currently, there are two types of LMDAs — co-managed and transfer agreements — both of which are intended to enhance the skills that individuals require to prepare for, find and maintain employment.<sup>152</sup> Under co-managed agreements, the federal government and a province/territory share responsibility for the design, planning and evaluation of EBSMs, while the federal government (Service Canada) is solely responsible for the management and delivery of these measures.

Under transfer LMDAs, the design and delivery of EBSMs or similar measures are the sole responsibility of the province/territory. These agreements also involve the transfer of federal personnel. In all cases, except Quebec, provinces and territories jointly evaluate EBSMs or similar measures with the federal government. Quebec conducts its own evaluations.

Under all LMDAs, the federal government retains the responsibility for delivering pan-Canadian labour market support (e.g., labour mobility, national sectoral partnerships, Aboriginal programming), an outcome opposed by Quebec from the outset. This arrangement may change in the near term, however, as the federal government announced in Budget 2007 its intent to: (1) negotiate transfer LMDAs with all jurisdictions that have co-managed agreements; (2) establish a new labour market program (\$500 million per year), to be delivered under bilateral agreements with the provinces and territories, for those who do not qualify for EI Part II benefits; and (3) examine the possibility of transferring, via bilateral agreements with the provinces and territories, funding and responsibility for labour market programming directed at specific under-represented groups (e.g., youth, persons with disabilities, older workers).<sup>153</sup>

Members of the Committee are pleased that the federal government has announced its intention to transfer more responsibility for labour market support, especially training, to the provinces and territories. We are also pleased that action will be taken to address a longstanding inequity in the delivery of federal labour market support to individuals who cannot meet the definition of “insured participant” and therefore are

---

152 Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, British Columbia and the Yukon have signed co-managed LMDAs with the Government of Canada. Nova Scotia has signed a variant of a co-managed agreement known as a strategic partnership agreement. New Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, the Northwest Territories, Nunavut and Ontario have signed transfer LMDAs.

153 Department of Finance, March 19, 2007, pp. 212 to 215 <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007e.pdf>.



ineligible for Employment Benefits under the *Employment Insurance Act*. We support an annual allocation of \$500 million for labour market adjustment support (e.g., literacy and basic skills upgrading, wage assistance and on-the-job training) for underserved segments of the Canadian labour market.

Part of the evolution of EI's labour market adjustment support in the coming years must also include steps to ensure that spending on EBSMs and other transfers is effective and provides unemployed workers with marketable skills and durable employment. Over the past several years HRSDC has completed summative evaluations of EBSMs, the results of which suggest that there is room for improvement. According to general evaluation findings, EBSMs provide at best modest results in terms of improved employment and earnings. According to these findings, more positive results seem to be apparent for an active EI client (i.e., someone who has established a benefit period) as opposed to a former EI client (i.e., someone who has received regular benefits in the past three years or maternity/parental benefits in the past five years). It should be noted that these general results also apply to individuals participating in Skills Development, the intervention that accounts for the largest share of spending on EBSMs and the measure best suited to address the problem of skills shortages.<sup>154</sup> According to the evaluation results of the Canada-British Columbia LMDA, it was found that average annual employment among former claimants who participated in Skills Development declined by an estimated 235 hours after participating in this intervention.<sup>155</sup>

In recent years, the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities has devoted considerable attention to EI issues. Most recently, on May 31, 2006 the Committee re-tabled in the House of Commons its 2005 report entitled *Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program*. The report contains many recommendations to enhance EI accessibility and support, and to further EI's role in providing active labour market assistance. In response to the report, the government indicated that "it is also committed to ensuring that its programs evolve and respond to the realities of the Canadian labour market. In this regard, it is important that these program changes, including those to the EI program, be founded on sound analysis of the evidence and that careful consideration be given to labour market impacts and the costs of individual measures."<sup>156</sup> In our opinion, pilot projects offer the best opportunity to assess the effectiveness of new approaches for using EI funds to enhance employability among

---

154 Canada Employment Insurance Commission, *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2006*, March 31, 2007, pp. 64-66 [http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2006.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2006.pdf).

155 Human Resources and Skills Development Canada, *Summative Evaluation of Employment Benefits and Support Measures under the Terms of the Canada/ British Columbia Labour Market Development Agreement*, April 2004, p. 32 <http://www.hrsdc.gc.ca/en/%5Ccs%5Csp%5Chrds%5Cevaluation%5Creports%5Csp-ah-666-04-04%5CSP-AH-666-04-04E.pdf>.

156 *Government Response to the Second Report of the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities*, 28 September 2006, p. 4 of 6 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10478&Lang=1&SourceId=179838>.

Canada's labour force participants. In this context, we support the testing of measures to strengthen incentives to work, lengthen employment spells and provide more opportunities for individuals to access workplace-based training.

#### **Recommendation 2.16**

The Committee recommends that the federal government continue to work with the provinces and territories to improve the effectiveness of measures delivered under Labour Market Development Agreements. Primary consideration should be given to improving the effectiveness of Employment Benefits and Support Measures in addressing Canada's growing skills shortages.

#### **Recommendation 2.17**

The Committee recommends that the federal government review the definition of "insured participant" under section 58 of the *Employment Insurance Act* with the intent of broadening eligibility for Employment Benefits and Support Measures.

#### **Recommendation 2.18**

The Committee recommends that, pursuant to Part V of the *Employment Insurance Act*, the federal government develop and implement pilot projects to:

1. Assess the impact and effectiveness of various qualification requirements and coverage conditions to identify program reforms that would strengthen work incentives, enhance employability and better address the needs of self-employed workers; and
2. Assess the effectiveness of EI contribution rebates for employers who: provide training to enhance the employability of workers in seasonal employment, older workers, Aboriginal workers and workers with disabilities; alleviate specific skill shortages; and enhance the basic skills of individuals with low levels of literacy.

Pilot project costs associated with this recommendation should not be included as part of the expenditure limit contained in section 78 of the *Employment Insurance Act*.

## B. At-Risk Youth

Although the high school dropout rate in Canada has declined over the years, many young people today do not graduate from high school. In 2001, Canada's secondary school graduation rate (i.e., all graduates in a given period expressed as a percentage of the population at the typical age of graduation) was, at 75%, seven percentage points below the OECD average.<sup>157</sup> Obtaining a high school diploma is not only a necessary step in pursuing a post-secondary education, but is also important in terms of engaging in the skill upgrading that we think will become necessary for many of those who are entering the labour market today.

The Committee was told that many early school dropouts do not get a second chance to acquire a high school diploma. Moreover, we can reasonably assume that it becomes increasingly difficult to obtain a high school diploma as time away from school grows longer. Hence, prevention may be the best way to address this problem. During our hearings, we were informed of some of the initiatives that are being delivered to discourage at-risk youth from dropping out of high school and to help them make a more successful transition into the workplace.

[W]e have created a set of learning outcomes for grades 11 and 12. We have been working with six provinces at this time to give them the knowledge and experience of what the IT sector is all about through changing the curriculum that is delivered by the provincial ministry of education. So we're already doing that. It's been very successful in British Columbia. Our first delivery of it involved 100 students who were all at risk. They were students who they were afraid were not going to complete grade 11, let alone grade 12 [...] Only two of those students got jobs out of high school; the other 98 went on to post-secondary education. We think that's a very successful program. We're now working with Alberta. The Toronto District School Board has implemented it in Toronto to try to attack their 42% drop-out rate, I believe it is. So we're implementing that in a couple of the inner-city schools to be able to give them this opportunity.<sup>158</sup>

**Mr. Paul Swinwood**  
Software Human Resource Council Inc.

---

157 Statistics Canada and the Council of Ministers of Education, Canada, *Education Indicators in Canada: Report of the Pan-Canadian Education Indicators Program 2005*, Canadian Education Statistics Council, April 2006, p. 52 <http://www.statcan.ca/english/freepub/81-582-XIE/2006001/pdf/81-582-XIE2006001.pdf>.

158 Evidence, Meeting No. 14, October 3, 2006 at 11:40 a.m.



We have had some successful initiatives with the United Way across Canada, specifically in Ontario and Quebec, with a program called the Gateway Cafe. It was funded also by HRSDC to offer sales associate training and job internships to youth at risk. This is an incredibly successful program, which is helping a lot of youth who are disenfranchised come into the workforce and become good workers.<sup>159</sup>

**Ms. Diane Brisebois**  
**Retail Council of Canada**

Currently, Service Canada delivers assistance under an initiative called Skills Link, a component of the federal government's Youth Employment Strategy. This measure is designed to assist youth who are at greater risk of not making a successful transition to employment. One factor that is considered in determining whether an applicant is at risk is high school non-completion. However, in order to participate in this program, individuals must be out of school. By virtue of this criterion, at-risk youth who are destined to drop out of school are denied assistance under Skills Link unless they leave school — one of the outcomes that policy-makers are trying to prevent. Although members of the Committee recognize the need to support out-of-school youth who face difficulties making the transition into the workplace, we also think that support should be made available to prevent youth who are in school from leaving before graduation. Of course, the provision of this support would be subject to an agreement with provincial and territorial governments.

### **Recommendation 2.19**

**The Committee recommends that, subject to cost-shared funding arrangements and agreements with the provinces and territories, the federal government provide financial assistance to support measures that reduce the high school dropout rate.**

---

159 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 10:25 a.m.



## CHAPTER 3 — INCREASING LABOUR FORCE PARTICIPATION AND STRENGTHENING WORK INCENTIVES

---

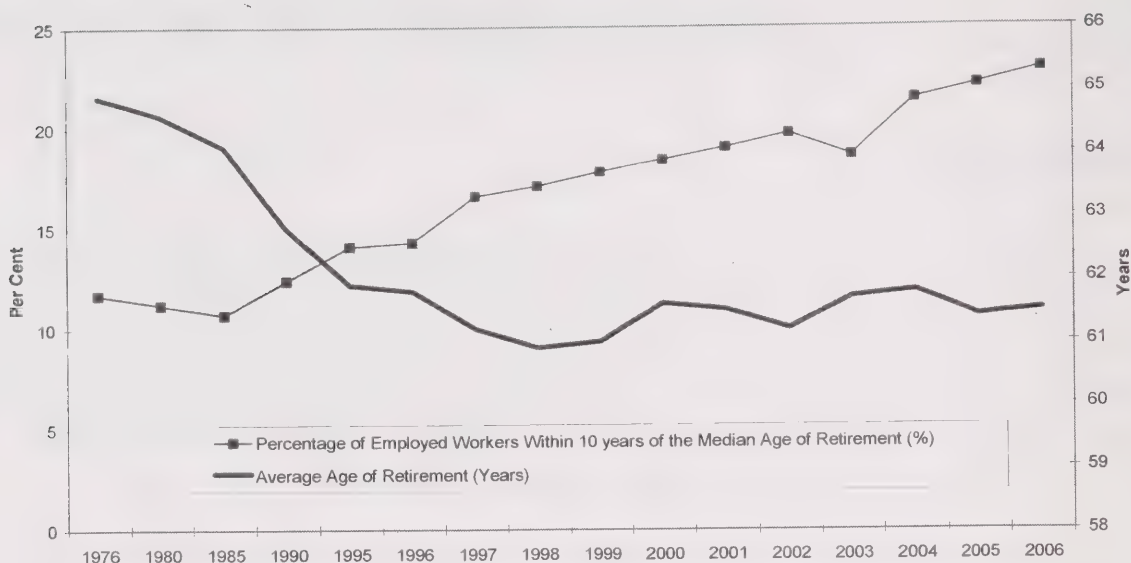
### OLDER WORKERS

As shown in Chart 3.1, the proportion of Canadian workers within 10 years of the median retirement age has almost doubled in the last 30 years. In 1976 there were about 1.14 million workers so defined. By 2006, their numbers had risen to approximately 3.8 million. This trend clearly illustrates the momentum behind labour force aging and the potential exodus of workers from the Canadian labour market in the next decade and beyond. There has, however, been a noteworthy development of late, as displayed by the cessation of the downward trend in the average age of retirement.

As evidenced by the data illustrated in Chart 3.1, the average age of retirement declined from 64.9 years in 1976 to 60.9 years in 1998 and has since risen to 61.5 years in 2006. Underlying this trend is an increase in labour force participation among older workers (defined here as individuals 55 years of age and over). Between 1996 and 2006, the labour force participation rate among individuals in this age group increased by 8.5 percentage points, almost three and one-half times the increase in the participation rate for all individuals 15 years of age and over. Also of note, the participation rate of individuals between 60 and 64 years of age and 65 years of age and over increased by 12 and 2.4 percentage points respectively during the same period.



Chart 3.1 - Percentage of Employed Workers Within Ten Years of the Median Retirement Age and the Average Age of Retirement, Canada



Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*, special tabulation; and the Library of Parliament.

## A. Strengthening Incentives to Work

Many witnesses indicated that, in order to make work more attractive to older workers, employers need to recognize the important role older workers can play in alleviating skills shortages and, in doing so, to implement more flexible employment policies such as gradual retirement and reduced hours of work. The importance of flexible work arrangements is evident from the results of Statistics Canada's 2002 General Social Survey, which indicated that more than one-quarter of retirees might have changed their retirement decisions if they had been able to alter their work schedules.<sup>160</sup> Employers may also need to modify their workplaces to accommodate an older workforce.

There are issues around employer awareness. For example, many older workers, myself included, cannot work in low-light environments. If an employer wants me to bring my skills into his place, he has to give me a chair that supports my back and light levels so I can actually perform the work. We don't have enough awareness yet, and the government can provide leadership to say, look, we have this untapped resource of older workers, and a little bit of investment — not a huge investment — by the employer will actually get you the people you need. It will also help with knowledge transfer, so

younger people can have the information they need to retain the corporate vision, the institutional memory.<sup>161</sup>

**Ms. Elly Danica, Older Worker Transitions  
Acadia Centre for Small Business and Entrepreneurship**

According to a 2005 survey of corporate executives by the Conference Board of Canada, few Canadian employers are developing strategies to deal with an aging workforce, even though most recognize that their organizations will encounter aging-related labour problems within the next five years.<sup>162</sup> This survey revealed that “almost 80 per cent of the respondents indicated that their organizations will face problems related to an aging workforce within the next five years, with 23% admitting they are already experiencing difficulties.”<sup>163</sup> The absence of meaningful action to deal with this inevitable and imminent situation is worrisome.

Many witnesses expressed the view that the federal government should initiate measures to extend, on a voluntary basis, labour force participation among older workers. Given this group’s skills and experience, prolonging older workers’ attachment to work could help mitigate future skill imbalances across the country. Witnesses’ suggestions to facilitate this included eliminating mandatory retirement, phasing in retirement, enhancing financial incentives to work and providing more adjustment assistance to older workers.

## **1. Mandatory Retirement**

While most jurisdictions in Canada have abolished mandatory retirement, some continue to treat forced retirement at age 65 as a non-discriminatory practice. British Columbia, Saskatchewan and, Newfoundland and Labrador still maintain an age cap of 65 in their human rights codes to accommodate mandatory retirement. Ontario recently abolished this practice. Only Quebec and Manitoba have banned contractual mandatory retirement (forced retirement according to the terms of a pension plan or a collective agreement).<sup>164</sup> Although mandatory retirement does not exist in the federal public service, this is not the case in other workplaces that fall under federal jurisdiction. In this regard, the Committee was reminded that section 15(1)(c) of the *Canadian Human Rights Act* states that it is not a discriminatory practice to terminate an individual’s employment because he or she has reached the normal age of retirement.

---

161 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 1:40 p.m.

162 O. Parker, “Too Few People, Too Little Time: The Employer Challenge of an Aging Workforce,” *Executive Action Report*, Conference Board of Canada, July 2006, p. 1 [http://www.conferenceboard.ca/documents\\_EA.asp?next=1732](http://www.conferenceboard.ca/documents_EA.asp?next=1732).

163 Ibid.

164 M. Gunderson, “Banning Mandatory Retirement: Throwing Out the Baby with the Bathwater,” *Backgrounders*, C.D. Howe Institute, No. 79, March 2004, p. 5 [http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder\\_79.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_79.pdf).

[W]e certainly are totally against mandatory retirement. We think it has to be choice, and what we're missing now is choice when there is mandatory retirement. We get calls almost every day. At a conference we had last week, we met someone who had worked for an airline. She said when she was 64 she was okay, and then when she turned 65 suddenly they were saying she wasn't able to do the job, but she wanted to continue working. Most people will retire. We're not even saying that most people will continue to work if they have a choice, but there should be incentives and benefits for those who do choose to work or to go back to work. We really don't promote making anyone retire at any age.

**Ms. Judy Cutler**  
**Canada's Association for the Fifty-Plus<sup>165</sup>**

Members of the standing committee know that mandatory retirement at age 65 is still the rule in this country. With the exception of Quebec, Ontario, and Manitoba, governments permit mandatory retirement. Indeed, the Canadian Human Rights Act includes a special provision that allows employers to dismiss workers on account of age. Compulsory dismissal at age 65 was never a justified practice. The Charter of Rights and Freedoms forbids discrimination on the basis of age, but the persistence of ageism among powerful constituencies in Canada, including governments, the courts, unions, and employers, meant that efforts over the past twenty years to end mandatory retirement were unsuccessful until the historic decision of the Ontario government.<sup>166</sup>

**Prof. David MacGregor**  
**King's University College at the University of Western Ontario**

While several witnesses called for the abolition of mandatory retirement in Canada, the Committee is mindful of the jurisdictional constraint associated with this proposal. In addition, the Committee stresses that its support for the abolition of mandatory retirement should not be construed as requiring older workers to work beyond the age of 65. We only intend to accommodate those who wish to do so voluntarily.

If you start depending on an aging workforce, you're going to run into health problems, and then you're no further ahead. It's got to be the younger workforce, but the training isn't there, and it should be, because that's who you're going to look to for employment. I've been working since I was 16, and it will be 50 years or more that I've worked. I worked hard as a child and I don't want to work beyond 65.<sup>167</sup>

**Ms. Trudi Gunia**  
**As an Individual**

---

165 Evidence, Meeting No. 26, October 26, 2006 at 10:55 a.m.

166 Evidence, Meeting No. 27, October 26, 2006 at 1:20 p.m.

167 Evidence, Meeting No. 3, November 10, 2006 at 9:00 a.m.



### Recommendation 3.1

The Committee recommends that the Minister of Labour encourage provincial and territorial labour ministers to establish a working group to examine barriers to continued employment among workers once they reach the age of 65, especially with regard to mandatory retirement provisions that continue to operate in some parts of the country.

### Recommendation 3.2

The Committee recommends that the federal government examine section 15 of the *Canadian Human Rights Act* with a view to defining as a discriminatory practice the termination of an individual's employment because he or she has reached the normal age of retirement for employees working in similar positions.

## 2. Public Pensions

Mandatory retirement and the absence of flexible work arrangements are not the only factors constraining labour supply decisions among older workers, many of whom also face significant financial disincentives to work. Individuals who receive the Guaranteed Income Supplement (GIS) or Allowance have their benefits reduced if they report an increase in income, such as earnings from employment. Moreover, if these individuals pay income tax on these earnings the combined effective tax rate on income from employment can be substantial.

The clawback on GIS/Allowance payments depends on an individual's marital status and on whether a spouse or common-law partner is receiving Old Age Security (OAS) or allowance payments. In the case of a single, widowed or divorced pensioner receiving the GIS, for example, monthly GIS benefits are reduced by one dollar for every \$23.99 increase in yearly income (excluding OAS) above \$24 (i.e., the reduction point). In other words, if this pensioner also pays income tax on earnings, he or she faces an effective tax rate exceeding 50%.<sup>168</sup> Even if there is no income tax paid on earnings, the GIS clawback renders paid employment an unattractive proposition.

---

168 It should be noted that high-income seniors must repay some or all of their OAS benefits. These OAS recipients are subject to a 15% clawback on OAS benefits if their income exceeds a certain threshold (\$63,511 in 2007). The number of seniors subject to this clawback is thought to be small, at less than 5% of individuals aged 65 and older (see: K Mulligan, "Making It Pay to Work: Improving the Work Incentives in Canada's Public Pension System," *C.D. Howe Commentary*, No. 218, October 2005, p. 4 [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_218.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_218.pdf)).

Budget 2008 proposes to increase the earnings exemption associated with the GIS to \$3,500 per year.

The *Canada Pension Plan* (CPP) also has drawbacks for those who would like to remain attached to the labour market. Although a partial CPP pension may encourage early retirement, it should be noted that this pension benefit is payable only if an applicant ceases to be engaged in paid employment or self-employment or if the applicant's estimated earnings for the year in which the retirement pension would begin to be paid is less than 25% of maximum pensionable earnings.<sup>169</sup> This eligibility condition is potentially problematic for many older workers who are forced to experience a period of unemployment in order to become eligible for a partial pension. Once unemployed, some of these workers undoubtedly face serious challenges finding another job, an issue that is afforded more discussion below.<sup>170</sup>

Another potential disincentive to work associated with a partial CPP pension relates to a finding in a recent study by the CPP's Chief Actuary. According to this study, the legislated actuarial adjustment is too generous for those who elect to receive their pension before the age of 65 and not generous enough for those who elect to receive their pension after the age of 65. In other words, the plan is subsidizing those who opt for early retirement.<sup>171</sup>

[W]e would suggest a review of the pension and income tax policies that currently create a disincentive for mature workers to consider part-time employment, because we do see this as being a primary source of an alternative labour market for the grocery retail sector, especially considering that demographics are projecting such a shrinkage in the youth workforce, which is currently our primary source.<sup>172</sup>

**Ms. Cheryl Paradowski**  
**Canadian Food Industry Council**

---

169 See: Section 67(2)(c) of the *Canada Pension Plan* and section 54.3 of the *Canada Pension Plan Regulations*.

170 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Ageing and Employment Policies: Canada*, 2005, pp. 70-71.

171 Office of the Chief Actuary, *Canada Pension Plan Actuarial Adjustment Factors Study*, March 2003, p. 38 [http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/oca/studies/CPP\\_ActuarialStudy2\\_e.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/oca/studies/CPP_ActuarialStudy2_e.pdf).

172 Evidence, Meeting No. 28, October 26, 2006 at 2:50 p.m.

[W]e have been advocating and in fact in the former government the Minister of State responsible for seniors advocated a band above the low-income cut-off line that seniors could receive through working, without endangering the guaranteed income supplement. I believe the band that had been recommended was around \$2,000 or \$3,000, and we said the same. It's not to force people to work, but if they have to work to augment their income, they should not lose the benefits they have [...]<sup>173</sup>

**Mr. William Gleberzon**  
**Canada's Association for the Fifty-Plus**

Federal rules for private pension and Canadian pension plan encourage early retirement and discourage part time work past the age of 65. Pension regulations, especially those governing defined benefit plans, need to be modernized so that companies can set up phased retirement programs where mature workers can work part-time and draw on their pension to supplement their salary.<sup>174</sup>

**Retail Council of Canada**

### **Recommendation 3.3**

**The Committee recommends that in their next triennial review of the *Canada Pension Plan* the Ministers of Finance consider possible changes to the Plan to better accommodate concurrent work and partial pension payments, and examine the need for actuarial adjustments to Canada Pension Plan payments with a view to ensuring that the impact of this program on seniors' decisions to remain in the workplace is, at the very least, neutral.**

### **Recommendation 3.4**

**The Committee recommends that the federal government monitor and assess the impact of the proposal in Budget 2008 to increase the Guaranteed Income Supplement earnings exemption to \$3,500.**

## **B. Adjustment Assistance**

In concert with the upward trend in labour force participation among older workers, the level of employment (and the employment rate) among workers 55 years of age and over has increased appreciably in the last decade. Between 1996 and 2006, job creation among older workers increased by 81%, more than three and one-half times the growth in

---

173 Evidence, Meeting No. 26, October 26, 2006 at 11:00 a.m.

174 Retail Council of Canada, *A Submission to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities*, September 6, 2006, p. 9.



employment for all ages during the same period. Almost four-fifths of this increase was attributed to growth in full-time jobs. It is also noteworthy that employment growth among workers 65 years of age and over was also quite robust during this period, increasing by 62% between 1996 and 2006.

Despite the relatively robust growth in job creation among older workers in the past ten years, this group's labour market performance between 1996 and 2006, as measured by the unemployment rate, was less impressive. During this period, the unemployment rate among older workers declined from 7.3% in 1996 to 5.1% in 2006, only two-thirds of the decline in the unemployment rate for the labour market as a whole. Moreover, the unemployment rate among workers 65 years of age and over increased from 3.8% in 1996 to 4.4% in 2006.

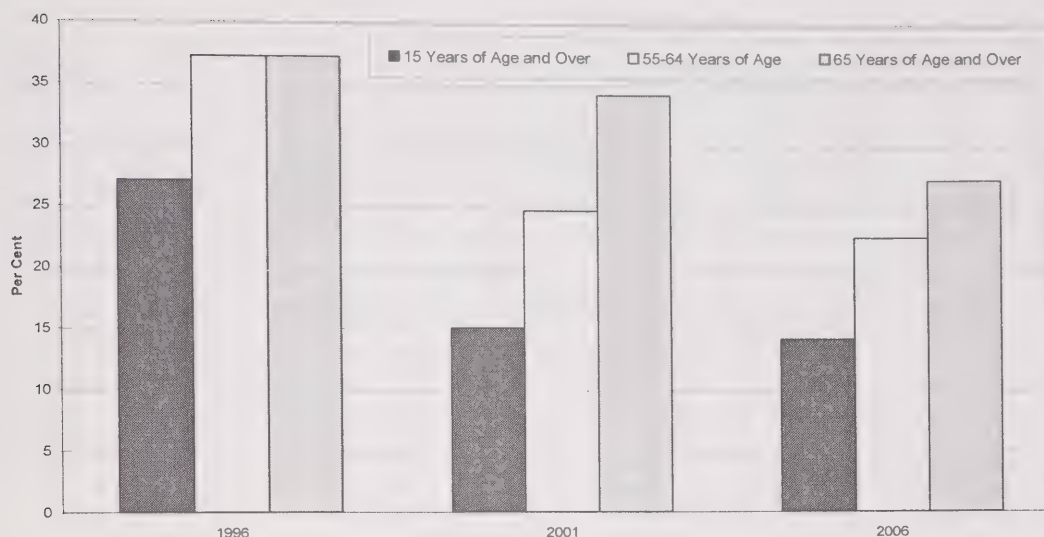
While older workers tend to experience unemployment less frequently than their younger counterparts, when unemployment does occur older workers typically experience longer spells of joblessness. This observation is depicted in Chart 3.2, which shows the incidence of long-term unemployment (i.e., unemployment for 27 weeks or more) among older workers compared with the labour force as a whole. According to these data, the overall incidence of long-term unemployment declined between 1996 and 2006. This result is not surprising given that the national unemployment rate dropped by 3.3 percentage points during this period. Nevertheless, it is obvious from the data depicted in Chart 3.2 that proportionately more older workers experience longer periods of unemployment than their younger counterparts. Although this effect is not illustrated in this chart, in 2006, 14.7% of workers 55 years of age and over experienced unemployment for 52 weeks or more, almost 1.8 times higher than the proportion of all unemployed workers who were unemployed for 52 weeks or more.

Although there are many reasons why older workers tend to experience longer spells of unemployment than younger workers, inadequate skills and a lack of workplace training opportunities are undoubtedly key contributors. As discussed in Chapter 2 of our report, older workers have relatively fewer opportunities to participate in employer-sponsored training. In addition to a relatively shorter payback period for employers to recoup the costs of training older workers, we suspect that many older workers are unable to participate in training because a high proportion of them lack basic literacy and numeracy skills. According to the *2003 Adult Literacy and Life Skills Survey*, more than one-half of Canadians aged 46 to 65 had low literacy skills.<sup>175</sup>

---

175 OECD and Statistics Canada, 2005, Table 2.7 B, p. 53.

Chart 3.2 - Incidence of Long-term Unemployment (27 weeks or more), by Selected Age Groups and Years, Canada



Source: Statistics Canada, *Labour Force Historical Review 2006*; and the Library of Parliament

As previously mentioned, the federal government funds a number of labour market adjustment programs, the lion's share of which is delivered under EI's Employment Benefits and Support Measures (EBSMs). According to data contained in the *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2006* (the most recent available), workers 55 years of age and over were somewhat under-represented in terms of their participation in EBSMs in 2005-2006. In 2005, individuals 55 years of age and over represented roughly 14% of the labour force and 11.3% of unemployed people. Nationally, only 6.6% of similarly aged individuals participated in EBSMs in 2005-2006; this proportion varied considerably across the country from highs of 7.7% and 7.4% in British Columbia and Ontario respectively, to lows of 2.3% in Nunavut and 3.7% in the Northwest Territories.<sup>176</sup> Members of the Committee believe that older workers' participation in federal labour market programs must increase to reflect this group's growing share of the labour force.

In June 1999, the federal government introduced the Older Workers Pilot Projects Initiative, a program designed to test various approaches to helping unemployed older workers regain employment or maintain employment if job loss becomes a risk. Following a recent evaluation of this initiative, the federal government announced, on October 17, 2006, that it would introduce a federal-provincial cost-shared (70%-30%) program called the Targeted Initiative for Older Workers (TIOW). The federal government's share of funding under this program is expected to be \$70 million over two years. As of March 2008,

nine jurisdictions — British Columbia, New Brunswick, Northwest Territories, Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan and the Yukon — have signed agreements under this initiative.

The TIOW is targeted at older workers 55 to 64 years of age who have lost their jobs, are legally entitled to work in Canada, lack the skills needed to secure new employment and reside in communities that are experiencing high unemployment or that rely heavily on a single employer or industry affected by downsizing or a closure. Although witnesses were generally supportive of the TIOW, some raised concerns about limiting program participation to those aged 55 to 64. If the federal and provincial/territorial governments are genuinely interested in providing adjustment support to an aging workforce, consideration should be given to broadening the age-eligibility criterion under the TIOW and other labour market interventions. Furthermore, it is highly unlikely that the labour market adjustment problems currently facing older workers are concentrated in high unemployment communities or single-industry (employer) communities. It is for this reason that we recommended, in Chapter 2, the use of EI contribution rebates to help facilitate labour market adjustments among older workers (and others) across the country.

On January 23, 2007, the Minister of Human Resources and Social Development announced the appointment of an expert panel to study labour market conditions affecting older workers and potential measures to help this segment of the labour force. Members of the Committee note that this expert panel would be an appropriate vehicle for examining age- and community-eligibility criteria under the TIOW. This panel could also review the efficacy of supporting: (1) an internship initiative to assist older workers who want to remain in the workplace, but who lack job-specific experience and skills to fill job vacancies; and (2) a mentorship initiative to allow older workers to pass on their expertise to younger workers before leaving the labour force.

[S]upport mentorship programs that are not age-restricted to facilitate career development in succession. It is in this area that we're starting to address the older part of the workforce. The federal government has been very supportive with youth internships, as well as addressing the issue of school dropout, etc., and that bridge between school and work. We're seeing that there is also a very big issue that's being addressed by older workers; if we could extend those youth internship programs to include other ages, you would be able to address succession issues and career transfer issues, transition issues, for older workers as well.<sup>177</sup>

**Ms. Susan Annis**  
**Cultural Human Resources Council**



### Recommendation 3.5

The Committee recommends that the federal government examine the efficacy of broadening the age and community eligibility criteria under the Targeted Initiative for Older Workers. In addition, consideration should be given to broadening the scope of this or some other program to support internship and mentorship opportunities for older workers. In the event that the Targeted Initiative for Older Workers program is broadened, funding could come from the newly announced \$500 million investment in new labour market programming, given that one of the stated objectives of this spending is to increase the labour force participation of under-represented groups in the Canadian labour market.

## ABORIGINAL WORKERS

The Aboriginal working-age population (i.e., 15 years of age and over) represents a growing segment of the Canadian labour force. According to the 2001 Census, 3.3% of Canada's total population was of Aboriginal identity (almost 1 million people).<sup>178</sup> The Aboriginal population as a percentage of the total population is largest in Nunavut (85%), the Northwest Territories (51%), the Yukon (23%) and Western Canada, particularly in Manitoba (13.6%) and Saskatchewan (13.5%). It is a young population, with a median age in 2001 that was 13 years younger than that of the non-Aboriginal population (24.7 years as opposed to 37.7 years). By 2020, it is estimated that over 400,000 young Aboriginal people will be of working age.<sup>179</sup>

Canada needs a well-educated and skilled Aboriginal workforce. Research has shown that over the last decade Aboriginal people have made significant progress in terms of their educational and employment outcomes. However, their levels of education and employment are still well below those of the non-Aboriginal population.

---

178 According to Statistics Canada, the Aboriginal identity population includes individuals who identified themselves as North American Indian, Métis or Inuit (Eskimo), and/or who reported being Treaty Indians or Registered Indians as defined by the *Indian Act* of Canada and/or who were members of an Indian Band or First Nations. In 2001, 62% of Aboriginal people identified as North American Indian, 30% as Métis and 5% as Inuit.

179 Statistics Canada, 2001 Census: analysis series, *Aboriginal Peoples of Canada: A demographic profile*, Catalogue no. 96F0030XIE2001007, January 2003 <http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/abor/pdf/96F0030XIE2001007.pdf>.

Canada will face a skilled labour shortage as many Canadian baby boomers start retiring and the economy remains strong. At the same time, Aboriginal people in Canada are the nation's youngest and fastest growing segment of the population. We must find a way to change the high percentage of unemployment for Aboriginal people, utilizing both on- and non-reserve approaches. The Aboriginal population is the largest untapped human resource in Canada, and we believe we can solve Canada's labour shortage.<sup>180</sup>

**Ms. Sherry Lewis**  
**Native Women's Association of Canada**

## **A. Aboriginal Education**

In 2001, 38.7% of Aboriginal people aged 25 to 64 had less than a high school graduation certificate, as opposed to 22.7% of the total working-age population. In terms of trades-related training, Aboriginal people achieved better rates of completion than the non-Aboriginal population (16% as opposed to 13%). However, those results are an exception, in that a smaller proportion of Aboriginal people obtained a college or university degree than non-Aboriginal individuals. Fifteen percent of Aboriginal people had a college certificate or diploma, and 8% reported having a university degree. Among the non-Aboriginal population, 18% had a college certificate and 22.6% had completed a university education.<sup>181</sup>

### **1. Barriers to Post-Secondary Education**

Aboriginal learners must overcome a number of barriers to post-secondary education. According to a study published by the Canada Millennium Scholarship Foundation, these barriers include: inadequate financial resources; poor academic preparation; a lack of self-confidence and motivation; an absence of role models who have post-secondary education experience; a lack of understanding of Aboriginal culture on campus; and racism. Of all the barriers constraining Aboriginal learners from attending post-secondary education, insufficient financial resources and poor academic preparation were cited most often by First Nations people living on reserves. Financial barriers do not stem only from low incomes. The Foundation's study also revealed that Aboriginal students at the post-secondary level are, on average, older than other students and are more likely to be married and/or to have children. These student characteristics tend to augment household expenses and the need for child care.<sup>182</sup> Hence, effective financial assistance

---

180 Evidence, Meeting No. 64, March 22, 2007 at 3:50 p.m.

181 Statistics Canada, *2001 Census: analysis series, Education in Canada: Raising the standard*, Catalogue no. 96F0030XIE2001012, 2003 <http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/educ/pdf/96F0030XIE2001012.pdf>.

182 Canada Millennium Scholarship Foundation, *Changing Course: Improving Aboriginal Access to Post-Secondary Education in Canada*, Millennium Research Note #2.

programs for Aboriginal students must account for the financial needs of an older student population and single parents.<sup>183</sup>

## 2. Federal Programs Supporting Aboriginal Education

Indian and Northern Affairs Canada (INAC) spends about \$1.6 billion on elementary, secondary, and post-secondary education for First Nations and Inuit students. The Department supports the provision of elementary and secondary education programs and services for First Nations students and offers financial support for post-secondary education to Inuit and First Nations (Status Indians) residing on or off reserves.<sup>184</sup>

The Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) and the University College Entrance Preparation Program (UCEP) provide financial assistance to help cover the costs of tuition, books, travel and living expenses. The Indian Studies Support Program (ISSP) also provides support “to post-secondary institutions for the development and delivery of special programs for Indians.”<sup>185</sup> The three support programs are administered and delivered almost exclusively by First Nations Bands, whose Councils define their own selection criteria and policies.<sup>186</sup> INAC has a budget of about \$300 million for post-secondary education programs. Most of this funding is earmarked for the Post-Secondary Student Support Program.<sup>187</sup>

According to a recent evaluation of INAC's Post-Secondary Student Support Program, this program is relevant and effective. Most program participants indicated that they would not have obtained a post-secondary education without the support of this program. However, resources are limited and the guidelines for living allowances under the PSSSP are outdated. The demand for financial assistance exceeds the resources available. Organizations administering PSSSP funds indicated that about 22% of applicants were put on a waiting list. On the basis of all the information available, evaluators concluded that each year about 3,575 applicants are unable to access financial

---

183 In response to these findings, the Foundation launched pilot projects, Making Education Work and LE, NONET, to better prepare Aboriginal students for post-secondary education and to help lower the costs of their studies. The effectiveness of these pilot projects will be carefully measured but final results are not expected until 2010. For more information on these pilots projects, see Canada Millennium Scholarship Foundation, *Pilot Projects* <http://www.millenniumscholarships.ca/en/research/Pilot.asp>.

184 Métis and Non- status First Nations students are not eligible to receive financial support offered through INAC's post-secondary programming. They can apply to receive financial support under the Canada Student Loans Program and other funding sources that are available to all non-Aboriginal learners, as well as to Inuit and Registered First Nations people.

185 Indian and Northern Affairs Canada, *Post-Secondary Education Programs* [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/ense\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/ense_e.html).

186 R.A. Malatest & Associates Ltd., *Aboriginal Peoples and Post-Secondary Education: What Educators Have Learned*, prepared for the Canada Millennium Scholarship Foundation, January 2004, p. 19.

187 Indian and Northern Affairs Canada, *Fact Sheet — Education* [http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2004/02539bbk\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2004/02539bbk_e.html).



assistance under the PSSSP because of a lack of funding.<sup>188</sup> According to the Assembly of First Nations, about 9,500 First Nations students who are eligible and looking to attend post-secondary education are on waiting lists.

The employment rate for Aboriginal people in Canada is well below the rate for non-Aboriginal people, and there is a significant disparity between Aboriginal and non-Aboriginal students enrolled in post-secondary education. Current federal funding programs are not accessible to all Aboriginal students who should have the option of accessing them. Additionally, federal funding has reached its maximum, which does not account for rising costs of tuition and the increase in Aboriginal enrolment. Developing a more highly skilled and educated Aboriginal population is vital for the future economic and social development of Canada.<sup>189</sup>

### Sustained Poverty Reduction Initiative

The House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development recently completed a study of Aboriginal post-secondary education and came to similar conclusions. While recognizing the progress made by Aboriginal and non-Aboriginal stakeholders in developing and delivering post-secondary programming to Aboriginal learners, the report states that “it appears there are uncounted numbers of aspiring Aboriginal learners who are unable to gain access to the funding they need to enroll in post-secondary programs.”<sup>190</sup> Although the report deals mainly with funding provided under INAC’s post-secondary education program, the lack of funding to meet the needs of Métis and non-registered First Nations learners is also recognized as a problem that requires immediate attention.

To support and encourage the attainment of higher levels of education by all Aboriginal learners, including Aboriginal populations that are not eligible to receive support under INAC’s programs, the federal government announced in 2003 a one-time \$12 million endowment to establish a new post-secondary scholarship. The scholarship is offered to First Nations (status and non-status), Métis and Inuit learners enrolled full-time or part-time in programs of two or more academic years in duration. The scholarship fund is administered and delivered by the National Aboriginal Achievement Foundation (NAAF).<sup>191</sup>

---

188 Indian and Northern Affairs Canada Corporate Services, *Evaluation of the Post-Secondary Education Program*, Project 01/29, prepared by the Departmental Audit and Evaluation Branch, June 2005 [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29_e.pdf).

189 Sustained Poverty Reduction Initiative, *Federal Policy Recommendations Regarding Employability in Canada*, Brief to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, October 30, 2006, p. 4.

190 House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, *No Higher Priority: Aboriginal Post-Secondary Education in Canada*, February 2007, p. 29 <http://icmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/aano/reports/rp2683969/aanorp02/aanorp02-e.pdf>.

191 For more information on the National Aboriginal Achievement Foundation, see its Web site at: [http://www.naaf.ca/html/education\\_program\\_e.html](http://www.naaf.ca/html/education_program_e.html).

In Budget 2005, the federal government committed an additional \$10 million in 2005-2006 to the NAAF to support the post-secondary education aspirations of Aboriginal students.

## B. Aboriginal Labour Market Participation

Aboriginal people are also under-represented in the labour market. In 2001, the employment rate (i.e., employment expressed as a percentage of the population 15 years of age and over) for the Aboriginal population was 49.7%, well below the rate of 61.8% for non-Aboriginal people. These differences vary according to residential location and educational attainment. Aboriginal people living in urban metropolitan areas are more likely to be employed than those living elsewhere, particularly those living on reserves. Reserves are often located in remote locations and generally offer few employment opportunities. Approximately 53% of First Nations individuals live on reserves. In 2001, the employment rate was 37.7% for people living on reserves, compared with 54.2% for those who were living in non-reserve areas. Not surprisingly, the employment rate also increases with higher levels of educational attainment. Slightly over 82% of Aboriginal people (25 to 64 years old) with a university degree were employed in 2001, compared with 43% of those with some high school education or less.<sup>192</sup>

In 2001, Aboriginal people aged 15 years and over were more likely to be unemployed (19.1%) than the non-Aboriginal population (7.1%) in 2001.<sup>193</sup> The Committee was told that the unemployment rate for those living on reserves was as high as 28%. There were also clear variations from one region of the country to another. Aboriginal unemployment rates in Manitoba and Saskatchewan were three to four times those of the non-Aboriginal population (18% and 22% respectively).<sup>194</sup> These high unemployment rates are unjustifiable, particularly in view of the fact that Canada is experiencing skills shortages in certain economic sectors and regions of the country.

---

192 Statistics Canada, *The Canadian Labour Market at a Glance 2005*, Catalogue no. 71-222-XIE, June 2006, pp. 95-97 <http://www.statcan.ca/english/freepub/71-222-XIE/71-222-XIE2006001.pdf>.

193 The unemployment rate of 19.1% among Aboriginal people represents, however, a significant decline from a rate of 24% registered in 1996. Ibid., p. 95 <http://www.statcan.ca/english/freepub/71-222-XIE/71-222-XIE2006001.pdf>.

194 These findings are particularly relevant since 61% of Aboriginal people lived in Western Canada in 2001. A recent study published by Statistics Canada shows that Aboriginal people in Western Canada have improved their labour market performance since 2001, but substantial gaps remain between Aboriginal and non-Aboriginal individuals. For more information on this study, see: Jacqueline Luffman and Deborah Sussman, "The Aboriginal labour force in Western Canada" in *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 8, no. 1, Statistics Canada, Catalogue no. 75-001-XIE, January 2007, pp. 13 - 27 <http://www.statcan.ca/english/freepub/75-001-XIE/10107/art-2.pdf>. For more information on education and labour market trends facing Aboriginal people in Western Canada, see: Ben Brunnen, *Working Towards Parity: Recommendations of the Aboriginal Human Capital Strategies Initiative*, Building the New West Report #24, Canada West Foundation, February 2004; and Ben Brunnen, *Achieving Potential: Towards Improved Labour Market Outcomes for Aboriginal People*, Building the New West Project Report #19, Canada West Foundation, September 2003 [http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/7A5543A67268D8C687256DB0007B46F3/\\$file/Achieving%20Potential.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/7A5543A67268D8C687256DB0007B46F3/$file/Achieving%20Potential.pdf).



## 1. Barriers to Employment

The reasons underlying low labour force participation rates and the high unemployment rates among Aboriginal people are complex and not yet fully understood. However, it is clear that high school completion rates must be addressed, access to post-secondary education must be facilitated, and barriers to employment must be dealt with if we are to improve the socio-economic status of Aboriginal people.

Research has also shown that poor health, poverty, unsuitable living conditions (e.g., inadequate housing), racism and discrimination have a direct impact on the social, educational, and occupational achievements of Aboriginal people.<sup>195</sup> Income is a basic indicator of economic well-being. The 2001 Census shows that there is a significant income gap between Aboriginal and non-Aboriginal people in Canada. In 2000, the median income of the Aboriginal population was \$13,525, compared with \$22,431 for the non-Aboriginal population. Aboriginal people who worked year-round, full time earned on average \$33,416, whereas non-Aboriginal working Canadians had average earnings of \$43, 486.<sup>196</sup>

To increase employment opportunities for Aboriginal people, we also need to consider mobility issues. Aboriginal individuals are much more mobile than other Canadians. In the year before the 2001 Census, 22% of Aboriginal people had moved compared with only 14% of non-Aboriginal people. Of those who moved, about one-third had moved to another community.<sup>197</sup> Young people moving off reserves to urban centres face particular challenges in their search for employment outside their own community. All of the activities associated with relocation must be accomplished without the support of the community and family they leave behind on reserves. They face language and cultural barriers. They must find suitable housing, look for a job and create a new social support network. The Committee was told that Aboriginal women face similar relocation challenges with the added difficulty that, as many are also single mothers, they need access to affordable, quality child care services that reflect Aboriginal culture and practices.

---

195 For more information on the health status of Aboriginal people in Canada as well as an assessment of the current gaps in information on their health status, see: Health Council of Canada, *The Health Status of Canada's First Nations, Métis and Inuit Peoples*, A background paper to accompany *Health Care Renewal in Canada: Accelerating Change* (January 2005), Toronto, 2005. For more information on Aboriginal housing, see: Canada Mortgage and Housing Corporation, *Canadian Housing Observer 2005*, with a special feature on Aboriginal housing, 2005, pp. 39-43.

196 Statistics Canada, 2001 Census, Topic-based Tabulations <http://www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/themes/RetrieveProductTable.cfm?Temporal=2001&PID=73634&APATH=3&GID=355313&METH=1&PTYPE=55496&THEME=45&FOCUS=0&AID=0&PLACENAME=0&PROVINCE=0&SEARCH=0&GC=0&GK=0&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&FL=0&RL=0&FREE=0>.

197 Statistics Canada, 2001 Census: analysis series, *Aboriginal peoples of Canada: A demographic profile*, Catalogue no. 96F0030XIE2001007, January 2003, p. 11 <http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/abor/pdf/96F0030XIE2001007.pdf>.



Our studies have found that child care and the costs of child care are difficult to access, and they are insufficient. This leads to single mothers having to carry the burden of child care on their own or having to receive government benefits and pass up the opportunities to train to re-enter the job market. Current initiatives do not have set-aside budgets for child care and limit the ability of aboriginal women to receive training by having such restrictive criteria.<sup>198</sup>

**Ms. Sherry Lewis**  
**Native Women's Association of Canada**

If you want to talk about employability, I would argue that the number one priority this committee should have is single women with children. If you get that young mother graduated through a program and into a well-paying job, you change her life and you change her child's life. Having been raised by a single mother, I can assure you that this mother will not allow her child not to succeed. She'll know the benefits and what it takes, and it will be a remarkable outcome for all of Canada. That's what I would say would be the ultimate success story.<sup>199</sup>

**Mr. Peter Dinsdale**  
**National Association of Friendship Centres**

## **2. Enhancing Aboriginal Training and Labour Market Participation**

During our hearings, some witnesses expressed concerns regarding the under-representation of Aboriginal people in the labour market and made suggestions to remove barriers to their full participation in education and employment. Most recognized that the Aboriginal population is part of the solution to existing and anticipated skills shortages. They also see the current labour market challenges as an opportunity to reduce the socio-economic woes that afflict Aboriginal people across Canada.

Aboriginal peoples and recent immigrants are experiencing very high rates of poverty and a very bad employment and employability situation, yet these are the very people we need to fill the gaps in our labour market resulting from Canada's aging population.<sup>200</sup>

**Mrs. Sheila Regehr**  
**National Council of Welfare**

In our view, the acquisition of higher education, training and skills development provide the most promising approaches to increasing the labour market participation and living standards of Aboriginal people. The significance of education, apprenticeship training and the acquisition of basic skills in enhancing the participation of Aboriginal people in the

---

198 Evidence, Meeting No. 64, March 22, 2007 at 3:50 p.m.

199 Ibid. at 4:50 p.m.

200 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 11:15 a.m.

economy was also highlighted in a recent report entitled *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not a Handout*.<sup>201</sup>

In light of the interest shown by Aboriginal people in trades-related occupations, some witnesses suggested that efforts should be made to facilitate Aboriginal participation in apprenticeship training and ensure that those who complete their training find jobs. A number of witnesses also indicated that there is a need for employers, Aboriginal workers and agencies that serve Aboriginal people to collaborate in the development of initiatives to provide the necessary supports to increase Aboriginal workers' mobility and facilitate smoother transitions into the workplace. Some witnesses also thought that "mentorship programs" could be created so that Aboriginal people who have succeeded in breaking down the barriers to better employment could assist others to do the same.

In both Alberta and British Columbia, aboriginal people who have completed post-secondary education have higher participation rates than the non-aboriginal population with post-secondary education. Again, that is an indication that education matters.<sup>202</sup>

**Ms. Maryanne Webber**  
**Statistics Canada**

As an example, there's little doubt that over the next five to seven years, Saskatchewan's tar sands will start to be developed just like Alberta's. The demand for skilled labour in this and other skill-starved sectors as well as other occupations could be filled by aboriginal people, but only if we start working on this now. We need a massive increase in financially supported academic and apprenticeship training opportunities for aboriginal people, and we need to start that now.<sup>203</sup>

**Mr. Larry Hubich**  
**Saskatchewan Federation of Labour**

It's all about removal of barriers for aboriginal people to participate. It's all about significant investment by employers in making sure that aboriginal employees not only can be hired but can be retained and promoted. On the mining side, I think they've done an admirable job of training.<sup>204</sup>

**Mr. Mark Hanley**  
**Saskatchewan Labour Force Development Board**

---

201 Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not a Handout*, Final Report, Special Study on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada, March 2007 <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/abor-e/rep-e/rep06-e.pdf>.

202 Evidence, Meeting No. 7, June 13, 2006 at 9:25 a.m.

203 Evidence, Meeting No. 37, November 10, 2006 at 8:55 a.m.

204 Evidence, Meeting No. 38, November 10, 2006 at 11:20 a.m.

### C. Federal Programs Promoting Employment for Aboriginal People

To increase the labour market participation of Aboriginal people and their standard of living, the federal government funds a number of education, training and employment services. Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) oversees the Aboriginal Human Resources Development Strategy (AHRDS), an initiative launched in 1999 to facilitate labour market adjustment among Aboriginal people.<sup>205</sup> The Strategy was renewed in 2004 for a second five-year period with a total budget of \$1.64 billion.<sup>206</sup> In 2006-2007, HRSDC spent \$281.4 million under the AHRDS.<sup>207</sup> Funding under the Strategy is distributed via approximately 80 Human Resources Development Agreement holders, who design and deliver labour market, youth and child care<sup>208</sup> programs and services best suited to meet the local and regional needs of their communities. These programs and services help Aboriginal people prepare for, obtain and maintain employment and assist Aboriginal youth (15 to 30 years of age) in making a successful transition from school to work. According to HRSDC's latest performance report, in 2006-2007 approximately 54,797 Aboriginal clients received assistance through the Strategy; of these 16,540 became employed or self-employed, and approximately 5,785 returned to school.<sup>209</sup> Each year, the AHRDS supports about 7,500 child care spaces.<sup>210</sup>

Other initiatives that complement the AHRDS include the Aboriginal Human Resource Council of Canada (a sector council) and the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) program. The Council was established in 1998. Its goal is to develop career opportunities for Aboriginal people through partnerships with the private sector, Aboriginal organizations and various levels of government.<sup>211</sup> The ASEP program was introduced in 2003 as a five-year initiative with a budget of \$85 million. As of February

- 
- 205 For more information on the Aboriginal Human Resources Development Strategy, see: [http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/thestrategy/thestrategy\\_e.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/thestrategy/thestrategy_e.asp).
- 206 Canada Employment Insurance Commission, March 31, 2006, p. 27 [http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2005.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2005.pdf).
- 207 Human Resources and Social Development Canada, *2006-2007 Departmental Performance Report*, 2007, p. 58 <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-eng.pdf>.
- 208 Funding for child care is provided through the First Nations and Inuit Child Care Initiative. This initiative was created in 1995 and is currently being administered under the AHRDS. Child care services are delivered through 56 regional First Nations and Inuit organizations that have signed Human Resources Development Agreements. The current ongoing budget for this initiative is \$50.1 million, "of which 87 per cent is allocated to First Nations communities while the remaining 13 per cent goes to Inuit communities." See Indian and Northern Affairs Canada, *Fact Sheet — The First Nations and Inuit Child Care Initiative* [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/ecde/fni\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/ecde/fni_e.html).
- 209 Human Resources and Social Development Canada, 2007, p. 53 <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-eng.pdf>.
- 210 Human Resources and Social Development Canada, *Aboriginal Labour Market Development*, Presentation to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, March 22, 2007, p. 10.
- 211 Service Canada, *Aboriginal Human Resources Development Strategy (AHRDS) Sector Council* [http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/SectorCouncil/SectorCouncil\\_e.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/SectorCouncil/SectorCouncil_e.asp).



2006, all of the funding for this initiative had been invested in nine projects established across the country.<sup>212</sup> It is estimated that these projects will result in over 5,000 Aboriginal clients being trained for over 3,000 long-term, sustainable jobs in various sectors, such as mining, oil and gas, forestry, construction and fisheries.<sup>213</sup> Budget 2007 has allocated an additional \$105 million over five years to expand this program. It is anticipated that this increase will lead to 9,000 Aboriginal people receiving skills training and to 6,000 careers being created in major economic development projects.<sup>214</sup>

I noticed a doubling of the ASEP program in the budget. It's great and good news, but it's not even close to the amount of investment in human resources and human capital that is necessary to deal with that. If we don't make a financial and political shift, we're going to miss out enormously.<sup>215</sup>

**Mr. Karl Flecker**  
**Canadian Labour Congress**

INAC offers two main programs to expand economic and employment opportunities for Aboriginal people. The Aboriginal Workforce Participation Initiative (AWPI) educates and informs employers about the advantages of hiring, retaining, and promoting Aboriginal people and works in partnership with various businesses and organizations to enhance the labour force participation of Aboriginal people throughout Canada.<sup>216</sup> The Procurement Strategy for Aboriginal Business (PSAB) helps Aboriginal firms do more contracting with federal departments and agencies. In 2006, 5,087 federal contracts worth \$463 million were awarded to Aboriginal businesses.<sup>217</sup>

To support the development and enhancement of essential employability skills and to expose youth to work experience, INAC administers four programs offered under the First Nations and Inuit Youth Employment Strategy, a component of the federal government's Youth Employment Strategy. These programs include the First Nations and Inuit Youth Work Experience Program, the First Nations and Inuit Summer Employment Opportunities Program, the First Nations and Inuit Science and Technology Program, and the First Nations and Inuit Career Promotion and Awareness Program. In 2006-2007,

---

212 Service Canada, *Aboriginals Skills and Employment Partnership Program (ASEP)* [http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/asep/asep\\_e.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/asep/asep_e.asp).

213 Service Canada, *Aboriginals Skills and Employment Partnership Program (ASEP)*, Fact Sheet [http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/asep/FAQ\\_e.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRDSInternet/general/public/asep/FAQ_e.asp).

214 Evidence, Meeting No. 64, March 22, 2007 at 3:40 p.m.

215 Evidence, Meeting No. 62, March 20, 2007 at 4:55 p.m.

216 For more information, see Indian and Northern Affairs Canada, *What is the Aboriginal Workforce Participation Initiative?* [http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awpi/ini\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awpi/ini_e.html).

217 Indian and Northern Affairs Canada, Canadian Polar Commission and Indian Specific Claims Commission, *Performance Report for the period ending March 31, 2007*, 2007, p. 33 <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-mmr/2006-2007/inst/ian/ian-eng.pdf>.

approximately 122,000 young Aboriginal people received support under the First Nations and Inuit Youth Employment Strategy.<sup>218</sup>

The federal government has also implemented a number of legislative measures to promote equality and safeguard people from discriminatory practices. Aboriginal people represent one of four designated groups whose under-representation in employment is covered under the *Employment Equity Act*. In addition, the federal government launched a Racism-Free Workplace Strategy as part of *A Canada for All: Canada's Action Plan Against Racism*, initiated in 2005. Activities undertaken under this Strategy aim to remove discriminatory barriers to employment, job retention and upward mobility, and to promote a fair, productive and inclusive labour market. Aboriginal people and visible minorities are two groups that are particularly affected by racism in the workplace.<sup>219</sup>

Our second area of progress in the Labour Program is the Racism-Free Workplace Strategy. This strategy is vital to Canada's continued success, because in facing world markets, it ensures we are able to count on a highly competitive workforce that is uniquely rooted in diversity and inclusiveness. But let's be clear, this is the shared responsibility of employers, employees, government, business, and labour organizations. That's why this strategy is key. I recently completed a five-city tour to promote racism-free workplaces and the removal of barriers to employment and upward mobility for visible minorities and Aboriginal peoples. I announced our plan to hire nine anti-racism officers, whose mandate will be to work in the following three areas: to promote workplace integration of racial minorities — in other words, to be inclusive; to build a network between community resources and employers; and to provide tools and assistance to employers working toward equitable representation in their workforce.<sup>220</sup>

Hon. Jean-Pierre Blackburn  
Minister of Labour

#### **D. Closing the Gap in Socio-Economic Outcomes between Canada's Aboriginal and Non-Aboriginal People**

Members of the Committee believe that the federal government must continue to invest in Aboriginal human capital and other initiatives that aim to close the gap in socio-economic outcomes between Canada's Aboriginal and non-Aboriginal populations. The federal government must work in partnership with provincial and territorial governments, the business sector and Aboriginal organizations to create sustainable economic opportunities for Aboriginal people. We must ensure that Aboriginal children and youth have the necessary literacy skills, education, and training to meet current and future labour

---

218 Ibid., p. 25.

219 Human Resources and Social Development Canada. *Summary Report for the Engagement Sessions for a Racism-Free Workplace*, by John Samuel and Associates Inc. for Labour Program, March 2006 [http://www.hrsdc.gc.ca/en/lp/lor/lswr/we/special\\_projects/RacismFreeInitiative/consultation-2005/Summary-Report-2005.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/lp/lor/lswr/we/special_projects/RacismFreeInitiative/consultation-2005/Summary-Report-2005.pdf).

220 Evidence, Meeting No. 17, October 19, 2006 at 11:15 a.m.



market demands. Aboriginal learners must be able to access, finance and complete apprenticeship programs and other post-secondary education programs. Innovative solutions must also be implemented to facilitate their transition from education to employment. Such innovations might include offering pre-employment training to provide information about the workplace culture and clarify employer expectations, as well as using Aboriginal employment role models or mentors to motivate young people to pursue an education or a particular career. Discriminatory barriers in the workplace that limit Aboriginal employment opportunities must be eliminated through measures such as campaigns to raise employers' awareness of diversity issues. Other barriers to employment, such as the crisis in Aboriginal housing, relocation issues and the need for adequate funding for Aboriginal child care, must also be addressed to ensure that Aboriginal people have an equal opportunity to join the labour force. Federal programs and services offered to Aboriginal people and organizations must be culturally sensitive and inclusive.

### **Recommendation 3.6**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada conduct a comprehensive evaluation, in full consultation with Aboriginal groups, of the Aboriginal Human Resources Development Strategy to assess the results to date and to determine whether the Strategy can: meet the needs of Aboriginal working parents (particularly single mothers); meet the needs of a rapidly growing young Aboriginal population that will reach working age in the near future; and achieve its long-term goal of raising the Aboriginal employment rate to a level comparable to that found among non-Aboriginal Canadians. Based on the results of this evaluation, the federal government should, if necessary, dedicate additional resources as needed, in particular by adopting long-term strategies of ten years to provide Aboriginal organizations, including band governments, planning and consultation time in the beginning years so they can take full advantage of the opportunities offered, and make any necessary modifications to the Strategy to enhance its effectiveness in meeting the employability needs of Aboriginal people.

### **Recommendation 3.7**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with provincial/territorial governments and Aboriginal stakeholders, take immediate steps to strengthen the commitment to provide high-quality, culturally relevant elementary and secondary education to Aboriginal students. Indian and Northern Affairs Canada should develop culturally sensitive measures and programs to reduce the high school drop-out rate among Aboriginal students and to better prepare students for post-secondary education. Pilot projects that would allow students to be linked with successful Aboriginal mentors



should be used to strengthen school attendance and completion. The Committee recognizes the particular need to address education for First Nations and Aboriginal people from a lifelong learning perspective which includes: early childhood development; kindergarten to grade 12; post-secondary education; adult education and training. Part of this approach must include a commitment to build more schools on reserves to address the chronic lack of classroom space.

#### **Recommendation 3.8**

The Committee recommends that the federal government commit to better supporting Indigenous education institutions, taking into consideration the proposals in Budget 2008.

#### **Recommendation 3.9**

The Committee recommends that the federal government take the necessary steps to improve access to post-secondary education for Aboriginal people. Among other initiatives, the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program and the University College Entrance Preparation Program offered through Indian and Northern Affairs Canada should be broadened, and the budget for these programs should be increased and indexed to growth in the Aboriginal post-secondary school-age population. The federal government must continue to support the Indian and Northern Affairs Canada Post-Secondary Student Support Program and consider removing the two-per cent cap instituted in 1996.

#### **Recommendation 3.10**

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial/territorial governments and Aboriginal stakeholders, develop a program to raise awareness among Aboriginal people about the importance of, and economic benefits associated with, completing a post-secondary education.

#### **Recommendation 3.11**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada encourage the participation of Aboriginal people in trades-related training by working with Aboriginal stakeholders to examine initiatives and budgets geared specifically to meeting the needs of Aboriginal workers.

### **Recommendation 3.12**

The Committee recommends that the federal government continue to support and implement fully the Racism-free Workplace Strategy to reduce discriminatory barriers to employment, promote a better understanding of Aboriginal cultural issues, and promote the socio-economic advancement of Aboriginal people.

### **Recommendation 3.13**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with other governments and Aboriginal stakeholders, develop innovative solutions to relocation problems that arise when Aboriginal people, especially youth and women, move to urban centres in search of employment.

### **Recommendation 3.14**

The Committee recommends that the federal government examine the feasibility of developing incentive-based programs to encourage partnerships between employers operating near reserves and Aboriginal stakeholders that would foster training and employment opportunities on or near reserves.

### **Recommendation 3.15**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with provincial/territorial governments and Aboriginal organizations, develop a national Aboriginal housing policy to address the needs of Aboriginal people living on and off reserves. To maximize the socio-economic benefits of this policy, skills training should be provided to Aboriginal people who are interested in jobs related to residential construction, housing services and other occupations in the housing industry.

### **Recommendation 3.16**

The Committee recommends that the federal government recommit to an Aboriginal Business Strategy, in which it would support Aboriginal economic development by setting fixed targets to make Aboriginal-owned businesses a preferred supplier of services and materials, especially in remote and northern regions.

## WORKERS WITH DISABILITIES

In 2006, according to Statistics Canada's Participation and Activity Limitation Survey (PALS), about 2.5 million Canadians aged 15 to 64 reported some form of disability, yielding a disability rate of 11.5% for the total working-age population.<sup>221</sup> As Canada's population ages we can expect the proportion of people with disabilities to rise. The disability rate is higher among Aboriginal people: a recent report estimated that some 31% of Aboriginal people may have a disability.<sup>222</sup>

Studies have shown that, compared with adults without disabilities, Canadian adults with disabilities are less likely to have completed higher levels of education, less likely to be employed, and more likely to have a low income. In 2001, the most recent year for which national data have been published, 37% of persons with disabilities reported that they had less than a high school education. About 13% had a trades certificate or diploma, another 16% had a college education, and a little over 11% had a university education.<sup>223</sup> Among the population without disabilities, approximately 23% had a university education.

As we have seen in other groups in the labour market, the employment rate among people with disabilities increases with the level of education. However, many people with disabilities who have completed a post-secondary education have difficulty finding employment. In 2001, slightly more than 41% of working-age people with disabilities were employed compared with almost 74% of those without disabilities.<sup>224</sup> Despite this sizeable gap in employment rates between these two groups, the employment situation of people with disabilities has improved since 1999. For example, in the western provinces (Manitoba, Saskatchewan and Alberta) where skills shortages are more acute, the employment rate for persons with disabilities has increased. Although people with disabilities are less likely to be employed in provinces with weaker economies, it should be noted that the employment rate among persons with disabilities living in those provinces has also increased in the last six years.<sup>225</sup>

---

221 Statistics Canada, *Participation and Activity Limitation Survey 2006: Analytical Report*, Catalogue no. 89-628-XIE, December 2007, p. 9, <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-628-XIE/89-628-XIE2007002.pdf>.

222 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities 2006*, Chapter 3, 2006, p. 55 <http://www.hrsdc.gc.ca/en/hrp/odi/documents/advancingInclusion06/messagefromtheminister.shtml>.

223 Statistics Canada, *Education, employment and income of adults with and without disabilities — Tables*, Participation and Activity Limitation Survey, 2001, Catalogue no. 89-587-XIE, September 2003 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-587-XIE/pdf/89-587-XIE03001.pdf>.

224 Ibid.

225 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, p. 43.



In every sector in Alberta, we've seen businesses take on more folks from the non-traditional labour groups and have success in hiring them. The biggest increase has been among people with disabilities, with the number of firms having successfully hired them going from 16% to 27%. So they are moving in that direction.<sup>226</sup>

**Ms. Corinne Pohlmann**  
**Canadian Federation of Independent Business**

## **A. Barriers to Employment**

Approximately 49% of working-age individuals with disabilities are not in the labour force. The Committee was told that a significant number of these individuals could work if it were not for the array of barriers they face (Statistics Canada estimates that in 2001 approximately 660,000 people with a disability could have worked).<sup>227</sup> The integration of these individuals into the workforce could help offset current and anticipated skills shortages. However, to achieve this goal, barriers to employment must be addressed. Those barriers include negative attitudes, inaccessible infrastructure and transportation services, a lack of education and training, a lack of accommodation in the workplace, and low availability and portability of disability-related supports.

One of the first findings that we can make is that a large percentage of persons with disabilities are currently inactive but feel they are able to work. However, these people say they experience problems of all kinds, such as negative perceptions by employers, transportation problems and a lack of training and experience. And yet persons with disabilities constitute a skilled labour force and are part of the response to the major labour shortage problem we are facing.<sup>228</sup>

**Ms. Nancy Moreau**  
**SPHERE-Québec**

If we ensure that people have at least high school education, get back for some retraining, and get the disability supports they require — for example, the help from other people, technologies, wheelchairs, medications and so on — and if we ensure that the community transportation system is accessible for people, the chances are very good that the employment levels for people with disabilities will be very close to those of other Canadians.<sup>229</sup>

**Mr. Cameron Crawford**  
**Canadian Association for Community Living**

---

226 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 9:30 a.m.

227 Statistics Canada, *Employability Issues*, For the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, Ottawa, June 13, 2006, p. 13.

228 Evidence, Meeting No. 23, October 25, 2006 at 8:55 a.m.

229 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 11:20 a.m.

They don't understand what they need to do to accommodate somebody with a disability. I think understanding that is the biggest barrier for them. Rather than trying to understand, they'd rather look elsewhere. In jurisdictions where they have no choice — and I think in Alberta you're seeing huge advancements in that particular area — employers are looking at people with disabilities more and more, because their options are fewer and they're making the accommodations they need. I think the biggest barrier is fear. They just don't know what they need to do to accommodate somebody with a disability.<sup>230</sup>

Ms. Corinne Pohlmann  
Canadian Federation of Independent Business

## 1. Unmet Needs for Disability-Related Supports

Many witnesses indicated that the lack of accessibility to disability-related supports is a major barrier to employment. Disability supports are technical aids and devices, as well as human assistance, required by people with disabilities to accomplish the basic tasks of daily living. Without these supports, many people with disabilities are prevented from fulfilling their social and economic potential.

According to data collected from the 2001 PALS concerning people aged 15 and over who use assistive devices, 22% of those with moderate limitations, 33% of those with severe limitations and 50% of those with very severe limitations had unmet needs for specialized equipment. The main reason cited was cost (affecting 48% of those who needed help), while a lack of insurance coverage ranked second (affecting 36%).<sup>231</sup>

Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) also reported that post-secondary students with disabilities have unmet needs for disability supports. In 2001, it was estimated that there were approximately 51,000 post-secondary students with disabilities, of whom 20% reported the need for disability supports to attend a post-secondary institution. Of these 10,000 students, only about 40% had their needs met, leaving approximately 6,000 students with disabilities with unmet needs for supports.<sup>232</sup>

Public coverage for aids and support devices is not available in all provinces and territories, and none of the provinces and territories provides access to the full range of disability supports. Eligibility for financial assistance to offset the cost of these supports is often linked to residency in a particular region or municipality, or to enrolment in public

---

230 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 9:45 a.m.

231 Statistics Canada, *Participation and Activity Limitation Survey, 2001, Disability Supports in Canada, 2001*, Catalogue no. 89-580-XIE, p. 6 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-580-XIE/89-580-XIE03001.pdf>.

232 Human Resources and Social Development Canada, *Diagnostique: People with Disabilities and the Labour Market*, Presentation to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, September 26, 2006, p. 4.

institutions (e.g., schools, residential facilities, etc.), and is based on income and eligibility for other benefits such as social assistance. Once a person leaves these settings, supports are generally withdrawn. This creates a disincentive to work, as the combined loss of income-tested benefits and disability supports often outweigh after-tax earnings from work. During our hearings, a number of witnesses raised this issue and argued that accessibility to disability supports should be universal, regardless of income or place of residence.

Some witnesses proposed the development of a more integrated and effective income and disability support system in Canada. The issue of a living wage was raised, since persons with disabilities are more likely to have a low income than persons without disabilities. In 2001, the average income of persons with disabilities aged 25 to 54 was 28% lower than that of similarly aged people without disabilities.<sup>233</sup> Several witnesses suggested that the federal government supplement the incomes of low-wage workers through the tax system by implementing a “working income tax benefit.” This measure, which has been discussed for several years, was finally introduced in Budget 2007. Under the Working Income Tax Benefit (WITB), a refundable tax credit is paid to low-income individuals who have annual earnings above \$3,000. The maximum benefit for a low-income single individual is \$500 (reached at \$5,500), which is reduced at a rate of 15% when earnings reach \$9,500. An additional supplement of \$250 is paid to low-income workers who are eligible for the Disability Tax Credit.<sup>234</sup> In this case, the credit begins to accrue when the earnings of a single-earner with a disability reach \$1,750, and the maximum credit is paid when earnings are between \$5,000 and \$10,000. The WITB is discussed further in this chapter in the context of low-income workers.

In terms of disability-related supports, it is the priority for persons with disabilities across the country, it is the priority of the national disability organizations, because an investment in disability-related supports makes economic sense. If we are facing a labour shortage, if we are facing a shortage in the trades, if we are requiring an influx of human resources into our employment sector, well, for God's sake, provide disability-related supports so that people with disabilities can participate.<sup>235</sup>

**Ms. Marie White**  
**Council of Canadians with Disabilities**

---

233 Ibid. p. 6.

234 Department of Finance, March 19, 2007, pp. 80-81.

235 Evidence, Meeting No. 19, October 23, 2006 at 9:55 a.m.



For at least a decade now, the issue of disability supports hasn't been the only priority, but it's been the single most important priority within the disability community, and there's been virtually no progress on this file. This is a key result of there being a lack of engagement by federal and provincial/territorial partners in this area, which is an absolutely vital concern to the disabled community.<sup>236</sup>

**Mr. Cameron Crawford**  
**Canadian Association for Community Living**

Provinces have remarked over the last number of years they think that about half the people on their social assistance rolls are people with disabilities. The reason I got a little confused is that we also estimate the number of people with disabilities currently on social assistance who tell us through surveys they would be able to work but there are things that get in the way, like transportation or employers not being able to provide accommodation, or even what we call the "welfare wall", where people get disability supports while they're on social assistance, and then in some jurisdictions lose them as they earn income. That creates a disincentive for them to participate in the labour market.<sup>237</sup>

**Ms. Caroline Weber, Office for Disability Issues**  
**Department of Human Resources and Social Development**

## **2. Other Barriers**

The Committee was also told that the integration of people with disabilities in the labour market requires greater access to transportation, learning establishments and workplaces, as well as accommodations on the job (e.g., modified and flexible work hours, technical equipment, modified workstations, etc.). Persons with disabilities require access to labour market information, skills training and employment assistance services to prepare for, find and maintain employment. Some witnesses stated that there are gaps in employment programming for people with disabilities who do not have a strong attachment to the labour market. The Committee also heard about the unique challenges of people with a mental illness and those with episodic and "invisible" disabilities. Their attachment to the labour force may be more sporadic, and they may require flexible work arrangements to maintain employment. Employers also require assistance. They need support in identifying and recruiting employees with disabilities as well as information on job accommodation and assistive devices.<sup>238</sup>

---

236 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 11:50 a.m.

237 Evidence, Meeting No. 12, September 26, 2006 at 11:40 a.m.

238 Canadian Council on Rehabilitation and Work, *A brief on Increasing the Employment of Persons with Disabilities*, Submitted to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, September 6, 2006.

In the workplace there are a myriad of barriers for women with disabilities. Research which has looked at the employment support needs of persons with disabilities has shown that the need for “modified work structures” such as handrails/ramps, accessible transportation to and from work, parking, elevators, and washrooms, and modified work stations, is almost twice as high (28% versus 15%) among persons with disabilities who are unemployed as compared to persons with disabilities who are employed. This suggests that a person’s need for such modified workplace structures may make them more vulnerable to job loss and increase their difficulty in finding employment.<sup>239</sup>

#### **Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women**

Of all persons with disabilities, those with a serious mental illness face the highest degree of stigmatization in the workplace and the greatest barriers to mainstream employment. Adults and youth with psychiatric disabilities face many and varied employment obstacles, such as gaps in work history, limited employment experience, lack of confidence, fear and anxiety, workplace discrimination and inflexibility, social stigma, and the rigidity of existing income support and benefit programs.<sup>240</sup>

**Ms. Jodi Cohen**  
**Canadian Mental Health Association**

Many employers have moved from hiring because of a corporate social responsibility, to actually viewing persons with physical disabilities as strengthening their corporate resources and capabilities, and in some situations as creating a competitive advantage. Still, there are some employers, particularly medium or small employers, for whom this is not the case. In addition, where the disability is hidden, such as a mental health disorder or epilepsy, that progress has not been as evident.<sup>241</sup>

**Mrs. Andrea Spindel**  
**Ontario March of Dimes**

Employers certainly admitted to us that they do not know where to find qualified people with disabilities, and seldom do they even reach out to service providers in their community. There is certainly a need, then, to increase awareness of disability issues in the employer community, as well as to help employers to be more forthcoming and open with workplace accommodation.<sup>242</sup>

**Mr. Alar Prost**  
**Innovera Integrated Solutions**

---

239 Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, *Employability of Women with Disabilities: Breaching the Disability Wall*, A Brief to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, Consultations on Employability in Canada, September 2006, p. 3.

240 Evidence, Meeting No. 35, November 9, 2006 at 8:35 a.m.

241 Evidence, Meeting No. 29, October 27, 2006 at 8:45 a.m.

242 Evidence, Meeting No. 63, March 21, 2007 at 3:50 p.m.

## B. Role of the Federal Government

Although witnesses recognized that provincial and territorial governments as well as the private and non-profit sectors have significant responsibilities with respect to enhancing employability among persons with disabilities, they underlined that the federal government also has an important “role to play in disability, in making employment available for people with disabilities, and in facilitating the development of an inclusive labour market.”<sup>243</sup> Many identified a need for a national labour-market strategy for persons with disabilities. Others emphasized the need for better collaboration on disability issues among all levels of government, non-governmental organizations and stakeholders. Some witnesses recommended the creation of a national disability act that would not only address the issue of employment but would also provide systemic solutions and mechanisms to advance the goals of full inclusion, participation and citizenship of persons with disabilities in Canadian society.

The Government of Canada must take the lead in forging a new labour market strategy, based on the tenets of full inclusion and universal design, that will more effectively address the historic level of unemployment and under-employment that continues to confront so many Canadians with disabilities.<sup>244</sup>

### Alliance for Equality of Blind Canadians

The major initiative, I think, would be to look at a national disabilities act, which would require publicly funded organizations, institutions, crown corporations, and so on to make accessibility a higher priority and provide some funding and some incentive, and employer and institutional training, particularly human resource systems, but whole levels of the organization getting education about what they can do about it.<sup>245</sup>

**Mrs. Andrea Spindel**  
**Ontario March of Dimes**

While our document recognizes that all levels of government and the private and non-profit sectors have a role to play, today we wish to emphasize the important role that the federal government needs to play as a catalyst for change, first — as our colleagues from the March of Dimes mentioned earlier — by setting the right context and framework

---

243 Evidence, Meeting No. 19, October 23, 2006 at 9:50 a.m.

244 Alliance for Equality of Blind Canadians, *Canadians with Disabilities Need a New Labour Market Strategy*. Notes and recommendations to be presented to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, October 27, 2006, p. 2.

245 Evidence, Meeting No. 29, October 27, 2006 at 9:50 a.m.



through the establishment of a national disabilities act that would articulate national standards and definitions for many areas, including employment and income support, and would promote inclusion in all aspects of community life.<sup>246</sup>

**Mr. Robert Collins**  
**Partners in Employment-London/Middlesex**

### **Recommendation 3.17**

**The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, continue to develop and implement a national disability act to promote and ensure the inclusion of people with disabilities in all aspects of Canadian society.**

Members of the Committee believe that the federal government must show leadership and, in collaboration with provincial/territorial governments and other stakeholders, support initiatives that remove barriers to labour force participation of persons with disabilities and that contribute to their integration into paid employment or self-employment. Over the years, the federal government has implemented a number of initiatives to achieve these objectives. This section of our report discusses some of these programs.

## **1. Human Resources and Social Development Canada Programs**

HRSDC offers a number of programs to help persons with disabilities obtain and keep employment. Programs vary depending on whether an individual is eligible for Employment Insurance (EI) benefits. Federal funding is also distributed to provinces and territories to contribute to the costs of programs and services that increase employment opportunities for persons with disabilities.

### **a) The Opportunities Fund**

Founded in 1997, the Opportunities Fund is a contribution program with an annual budget of \$30 million. Most of this budget (\$26.7 million) is spent on contribution agreements designed to help people with disabilities overcome barriers to employment. The remaining funds are spent on operating costs. To qualify for assistance under the fund, people with disabilities must not be eligible for EI (including Employment Benefits). Funding may be provided to cover the cost of participants' wages or related employer costs, as well as overhead costs related to the organization, delivery, and evaluation of activities,

---

246 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 10:20 a.m.

including staff wages. Participants may also be eligible to receive contributions to cover all or part of the costs of various expenses, such as specialized services, equipment, dependant care, accommodation, transportation and tuition.<sup>247</sup>

Most witnesses who talked about the Opportunities Fund were very satisfied with the outcomes of this program. This finding is also supported by the results of an evaluation published in 2001, which showed that participants improved their skills, employability, self-confidence, self-esteem and quality of life. Employers and organizations also benefited from their participation in the fund. About one-third of employers saw a change in their organization's attitude toward hiring persons with disabilities, and almost two-thirds hired at least one of the participants, mostly on a full-time permanent basis.<sup>248</sup> A second summative evaluation was undertaken in 2003. Preliminary results suggest that a majority of clients are satisfied with the program and that it continues to be relevant. The evaluation also showed "that the program fills a service gap in helping people with disabilities who are not well served by other federal or provincial government programs."<sup>249</sup>

Despite the fact that the Opportunities Fund has a huge load to carry, its budget has not increased in the last decade. Therefore, its real value has declined. The Committee was told that the program has a waiting list. Considering the number of people with disabilities who are unemployed and ineligible for other federal labour market support, many witnesses recommended that the program's budget be increased. Some witnesses also indicated that there is a need for longer-term interventions for those persons with disabilities who have been out of the labour market for long periods or who have never had a strong attachment to the labour market. As well, the need for flexibility in programming was raised by a few witnesses, particularly with respect to accommodating the unique needs of people with recurring or episodic disabilities who may require employment assistance over a longer period of time. We agree with our witnesses.

---

247 For more information on the Opportunities Fund, see:  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/disability\\_issues/funding\\_programs/opportunities\\_fund/index.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/disability_issues/funding_programs/opportunities_fund/index.shtml).

248 Human Resources and Development Canada, *Summative Evaluation of the Opportunities Fund for Persons with Disabilities*, Evaluation and Data Development, Strategic Policy, HRDC, August 2001  
[http://www.sdc.gc.ca/aspr\\_gateway.asp?nr=/en/cs/sp/edd/reports/2001-000459/page02.shtml&hs=pyp](http://www.sdc.gc.ca/aspr_gateway.asp?nr=/en/cs/sp/edd/reports/2001-000459/page02.shtml&hs=pyp).

249 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, p. 51.

The Opportunities Fund is the only intervention available for those persons with disabilities who have had no EI attachment. This budget has been static since 1997. The \$30 million allocated to this fund has been eroded by inflation and should be \$36.5 million today to deliver the same level of service with no growth.<sup>250</sup>

**Mr. Brian Tapper**  
**TEAM Work Cooperative Ltd.**

Quadruple the resources in the Opportunities Fund and expand its terms and conditions such that this critical federal instrument can more effectively support effective long-term interventions and skill development opportunities targeted primarily at those persons with disabilities who have multiple barriers to the labour force and as a consequence have become marginalized citizens of Canada.<sup>251</sup>

**Neil Squire Society**

### **Recommendation 3.18**

**The Committee recommends that the federal government increase funding for the Opportunities Fund and expand the terms and conditions of this program to support effective long-term interventions and skills development opportunities, especially with respect to essential skills training. A portion of the increased funding could be used to enhance the participation of employers and to provide employers and employees with knowledge about disability issues, accommodation in the workplace, and the tools available to create an inclusive workplace. Particular attention should be given to monitoring and reporting results to ensure that the program achieves its anticipated outcomes.**

---

250 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 8:55 a.m.

251 Neil Squire Society, *Executive Summary*, A brief prepared by the Neil Squire Society for the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities Consultations on Employment in Canada, August 31, 2006, p. 2.



## **b) Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities**

The Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities took effect on April 1, 2004. Under this framework, the federal government contributes to the costs of programs and services that improve the employment situation of persons with disabilities.<sup>252</sup> Provincial governments can determine their own priorities and approaches to address the needs of people with disabilities in their jurisdictions but they have agreed on a number of priority areas. These include education and training; employment participation and opportunities; bringing together employers and persons with disabilities; and building knowledge. The federal government contributes fifty per cent of the costs of the programs, up to the amount identified in each bilateral agreement. In 2005-2006, the federal contribution to participating provinces under these agreements was \$218 million.<sup>253</sup> On November 22, 2007, the Minister of Human Resources and Social Development announced that the agreements would be extended until March 31, 2009 with an annual investment of \$223 million.<sup>254</sup>

During our hearings, a number of witnesses questioned the success of Labour Market Agreements for Persons with Disabilities. Some suggested that there is a need to review and revise these agreements. Others argued that the level of funding is simply inappropriate and does not take into account the multiple barriers to employment that persons with disabilities need to overcome in order to participate in the labour market.

In 2003, the ministers responsible for social services approved the multilateral framework for labour market agreements for people with disabilities. It replaced what was then known as EAPD, or employability assistance for people with disabilities. While the goal of this framework is to improve the employability of Canadians with disabilities, it cannot do so at the current levels. The current funding levels are not adequate. We have an injection of funding in the 2003 budget of \$193 million. It should be doubled, at the very

---

252 The province of Quebec did not endorse the framework but has signed a distinct bilateral agreement with the federal government. The territories support the principles of the framework but have not signed bilateral agreements due to issues with the Territorial Financing Formula. For more information on the Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities, see: [http://socialunion.gc.ca/pwd/multi2003\\_e.html](http://socialunion.gc.ca/pwd/multi2003_e.html).

253 Human Resources and Social Development Canada. *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, pp. 49-50.

254 Human Resources and Social Development Canada, *The Government of Canada helps people with disabilities to fully participate in the workplace*, News Release, November 22, 2007, <http://nouvelles.gc.ca/web/view/en/index.jsp?articleid=363029&>.

least. That needs to occur because current labour market agreements don't take into account the situation of people with disabilities.<sup>255</sup>

**Ms. Marie White**  
**Council of Canadians with Disabilities**

### **c) Other Programs**

Other programs administered by HRSDC include Employment Benefits and Support Measures (EBSMs), the Canada Pension Plan Disability benefit, the Social Development Partnerships Program (disability component), the Aboriginal Human Resources Development Strategy (disability component) and programs that offer financial assistance for post-secondary education.

As discussed in Chapter 2 of our report, EBSMs are provided under Part II of the *Employment Insurance Act*. Eligible persons with disabilities may receive assistance through four employment benefits: Targeted Wage Subsidies, Self-Employment, Skills Development and Job Creation Partnerships.<sup>256</sup> A client-focused support measure is also offered through Employment Assistance Services. In 2005-2006, the rate of participation of persons with disabilities in EBSMs was 4.6%.<sup>257</sup> A number of witnesses argued that it is difficult for people with disabilities to accumulate the required number of hours to qualify for certain EI benefits as many do not have a strong attachment to the labour market. Some witnesses also questioned the effectiveness of these measures, as employers who hire persons with disabilities with the assistance of wage subsidies may terminate their employment once the funding is eliminated. An overview of results of summative evaluations conducted in different jurisdictions found that "EBSMs appeared to yield some modest positive net impacts on participants, depending on the program, client type and jurisdiction."<sup>258</sup>

As the committee knows, labour market participation by people with disabilities is significantly lower than that by the mainstream population. Because the most effective federal government employment support programs are tied directly to people's

---

255 Evidence, Meeting No. 19, October 23, 2006 at 9:50 a.m.

256 For more information on Employment Benefits and Support Measures, see: [http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/sid/cia/grants/ebsm/terms\\_conditions.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/sid/cia/grants/ebsm/terms_conditions.shtml).

257 Human Resources and Social Development Canada, *2006-2007 Departmental Performance Report*, p. 26 <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-eng.pdf>

258 Human Resources and Social Development Canada, *Employment Insurance 2005 Monitoring and Assessment Report*, submitted to the Minister of Human Resources and Social Development Canada by the Canada Employment Insurance Commission, March 31, 2006, p. 89 [http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2005.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2005.pdf).

attachment to the labour market and the EI system, many people with disabilities are ineligible and are therefore underserved.<sup>259</sup>

**Mr. Bob Wilson**  
**Social and Enterprise Development Innovations**

Employers only willing to hire a person under a grant program, such as, Targeted Wage Subsidy may result in repeated periods of unemployment and short term employment. As soon as the funding is up, the person is let go and must start the job search all over again.<sup>260</sup>

#### **Canadian Paraplegic Association**

The Canada Pension Plan Disability (CPPD) benefit provides income protection to Canada Pension Plan contributors who cannot work because of a severe and prolonged disability. One of the program's goals is to facilitate a return to work for those who are able to do so by offering the services of a vocational rehabilitation program.<sup>261</sup> Over the period 2003-04 to 2005-06, there has been a 39% increase in the number of CPPD recipients returning to work.<sup>262</sup>

The Social Development Partnerships Program (disability component) provides grants and contributions in support of national activities of non-profit social agencies working to address the social development needs and aspirations of persons with disabilities and to promote their inclusion and full participation as citizens in all aspects of Canadian society.<sup>263</sup> In 2005-2006, a portion of the \$11 million allocated under this program was invested in employment-related projects for persons with disabilities.<sup>264</sup>

As mentioned in the previous section of our report, funding is also available to help Aboriginal people with disabilities prepare for, find and retain work through the Aboriginal Human Resources Development Strategy. In addition, HRSDC encourages Aboriginal Human Resources Development Agreement holders to include people with disabilities in all

---

259 Evidence, Meeting No. 27, October 26, 2006 at 1:15 p.m.

260 Canadian Paraplegic Association, *Executive Summary*, Brief submitted to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, 2006, p. 3.

261 For more information on the Disability Vocational Rehabilitation Program, see: <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/isp/pub/factsheets/vocrehab.shtml&hs=>.

262 Human Resources and Social Development Canada, *CPP Disability Overview*, submitted to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, September 26, 2006.

263 Human Resources and Social Development Canada, *Social Development Partnerships Program – Terms and Conditions* [http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?nr=/en/hip/sd/04\\_SDPP\\_TCs.shtml&hs=pyp#1](http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?nr=/en/hip/sd/04_SDPP_TCs.shtml&hs=pyp#1).

264 Human Resources and Social Development Canada, *Federal Government Employment Related Programs for People with Disabilities*, Presentation to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, September 26, 2006, p. 9.



services and activities they offer.<sup>265</sup> Little is known about the success of this component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy. Considering the low levels of employment among Aboriginal people in Canada, members of the Committee are concerned that Aboriginal people with disabilities face multiple barriers to employment and believe that more must be done to help them overcome these serious impediments.

### **Recommendation 3.19**

**The Committee recommends that one of the objectives associated with the recently proposed \$500 million investment in new labour market programming be the successful integration into the labour market of persons with disabilities, with a goal to increase opportunities for those who face multiple barriers to employment. New funding levels for this objective should be established in accordance with federal–provincial/territorial agreements.**

### **Recommendation 3.20**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada conduct a thorough assessment of the disability component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy and on the basis of this assessment make the necessary revisions to enhance the labour force participation of Aboriginal people with disabilities.**

The federal government also provides assistance to post-secondary students with disabilities through several programs, including the Canada Student Loans Program, the Canada Study Grant for the Accommodation of Students with Permanent Disabilities and the Canada Access Grant for Students with Permanent Disabilities.<sup>266</sup> In 2004-2005, \$22 million in grants were disbursed to students with permanent disabilities.<sup>267</sup>

The Committee was told that, beyond the need for financial assistance, post-secondary students with disabilities also encounter difficulty in accessing the learning environment. While members of the Committee think that a national disability act would help address general problems related to physical access to buildings and transportation services in Canada, we also believe that more needs to be done to immediately improve

---

265 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, p. 55.

266 For more information on these grants, see the CanLearn Web site at [http://www.canlearn.ca/en/shared/pay/apply/ON/ft/public/apply\\_grant/disabilities.shtml](http://www.canlearn.ca/en/shared/pay/apply/ON/ft/public/apply_grant/disabilities.shtml).

267 Human Resources and Social Development Canada, *Canada Student Loans Program — Annual Report 2004-2005*, 2007, pp. 23-24, [http://www.hrsdc.gc.ca/en/learning/canada\\_student\\_loan/publications/CSLP-AR-0405E.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/learning/canada_student_loan/publications/CSLP-AR-0405E.pdf).

accessibility to post-secondary educational establishments in particular. In addition, it is our view that more can be done to assist post-secondary students with disabilities who have completed their education but need assistance to find and maintain employment.

[T]he bigger issue in post-secondary education is actually the accessibility of the learning environment, that there are some things that students need that they actually can't just buy themselves. If you go into a lab and you need some special modification in that lab equipment, students can't just modify the lab with their own money or access to the grant. There may be personal aids also that they can't provide themselves or can't always bring into the classroom. So those are some issues that need to be addressed. There are other issues about accessibility in the post-secondary environment that I think we aren't quite able to reach with the individual grants and loans.<sup>268</sup>

Ms. Caroline Weber

Department of Human Resources and Social Development

### **Recommendation 3.21**

**The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, assess the need for and develop initiatives to improve accessibility within the learning environment for students with disabilities.**

### **Recommendation 3.22**

**The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, assess the need for and develop initiatives to facilitate school-to-work transitions for young people with disabilities.**

## **2. Entrepreneurs with Disabilities Program**

Western Economic Diversification Canada offers programs to assist people with disabilities in developing or expanding their small businesses. The Entrepreneurs with Disabilities Program helps persons with disabilities living in Western Canada who need business support by providing services such as business plan development, mentoring and counselling, training in business management, and access to business loans up to \$125,000.<sup>269</sup> Since its creation in 1997-1998, the program has provided 750 loans totalling

---

268 Evidence, Meeting No. 12, September 26, 2006 at 11:55 a.m.

269 Western Economic Diversification Canada, *Business Financing for Western Canada — Entrepreneurs with Disabilities Programs* [http://www.wd.gc.ca/finance/programs/edp\\_e.asp](http://www.wd.gc.ca/finance/programs/edp_e.asp).

\$16.2 million to entrepreneurs with disabilities, 65% of whom are currently operating businesses.<sup>270</sup>

### 3. Legislative Measures and Policies to Achieve Employment Equity

Canada has a number of legislative measures, policies, programs, and practices designed to achieve employment equity for persons with disabilities. The federal public service, federally regulated employers and separate employers<sup>271</sup> are all subject to the *Employment Equity Act*, which aims to achieve equality in the workplace for four designated groups: women, Aboriginal people, persons with disabilities, and members of visible minorities. The *Canadian Human Rights Act* (sections 2 and 15) requires the federal government and federally regulated employers to provide workplace accommodation unless doing so would result in undue hardship. The Treasury Board of Canada Secretariat has also developed a Policy on the Duty to Accommodate Persons with Disabilities in the Federal Public Service.

Taken together the federal public service, federally regulated employers (including Crown Corporations) and federal contractors are the nation's largest employer. In 2004, persons with disabilities represented 3.1% of the workforce for all employers covered under the *Employment Equity Act* (not including federal contractors).<sup>272</sup> "When compared to labour market availability of 5.0%, based on the 2001 Participation and Activity Limitation Survey (PALS), the representation of people with disabilities was 61.8% of their availability."<sup>273</sup> In 2005-2006, the level of representation of people with disabilities was higher in the federal public service (5.8%) than among federally regulated employers (2.7%).<sup>274</sup> However, according to the Canadian Human Rights Commission's *Annual Report 2006*, the higher level of representation in the public sector is likely due to a higher level of self-identification and an aging workforce, as "persons with disabilities continue to receive less than their expected shares of hires" (2.6% as of March 2006).<sup>275</sup>

Many witnesses raised concerns with regard to the need to sensitize employers to disability-related issues and the duty to accommodate employees with disabilities. Some witnesses recommended the establishment of a program to assist employers, particularly small and medium-sized businesses, with the costs associated with accommodating

---

270 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, p. 54.

271 Separate employers are listed in Schedule I Part II of the *Public Service Staff Relations Act*.

272 Human Resources and Social Development Canada, *Advancing the Inclusion of People with Disabilities*, Chapter 3, 2006, p. 61.

273 Ibid.

274 Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 2006, 2007*, pp. 11-15, [http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR\\_2006\\_RA\\_en.pdf](http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2006_RA_en.pdf).

275 Ibid., p. 11.



employees with disabilities. Others proposed that the federal government provide incentives to employers to encourage them to offer long-term employment to people with disabilities. A number of witnesses also suggested that the federal public service should be a champion and a role model with respect to the employment of persons with disabilities.

We must continue to foster awareness, action, and a workplace culture that is welcoming to persons with disabilities. From both physical and cultural perspectives, we need a workplace that makes people feel comfortable to be able to identify their needs, and to accommodate them we all need to have greater sensitivity and willingness as well as accommodation practices.<sup>276</sup>

**Ms. Karen Ellis**  
**Public Service Human Resources Management Agency of Canada**

Smaller businesses will probably need some support in terms of being able to cover the costs of technical equipment. There is, of course, a duty to accommodate already in place through human rights law, but to make that possible — and here I think the Government of Canada could help, either directly or through the provinces — create a new fund so that some of the costs of accommodation can be covered by public funds.<sup>277</sup>

**Mr. John Rae**  
**Alliance for Equality of Blind Canadians**

I think that's a very big piece of it, because in my mind we have to do a better job, with the support of the government, in selling the concept of hiring people with vision loss, because there are very many people out there who are working at all different levels. But it's overcoming that initial fear. We usually find that once an employer has hired somebody with vision loss, they tend to hire more people with vision loss. But it's getting that first person through the door, getting them convinced that a person with the proper supports, with adaptive equipment and a few other changes, can quite easily do a job that's very competitive, beside their peers.<sup>278</sup>

**Mr. Bill McKeown**  
**Canadian National Institute for the Blind**

Another thing the federal government could do is lead by example, as one of the biggest employers in Canada, if not the biggest. The private and non-profit sectors also need to see that you, as a national government, value the abilities of people with disabilities. If

---

276 Evidence, Meeting No. 12, September 26, 2006 at 11:35 a.m.

277 Evidence, Meeting No. 30, October 27, 2006 at 11:15 a.m.

278 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 10:20 a.m.

you're not able to increase the representation of people with disabilities in your workforce, that sends a very strong negative message to other employer groups.<sup>279</sup>

**Mr. Louis Buschman**  
**As an individual**

Members of the Committee believe that the federal government should be a role model for employers across the country and an employer of choice for people with disabilities. The federal government must strive to build a respectful and inclusive work environment that recognizes and values the diverse skills and abilities of people with disabilities, and must ensure that appropriate accommodations are implemented.

### **Recommendation 3.23**

The Committee recommends that the federal government, in consultation with employers and stakeholders, develop new tax incentives to encourage employers to make the necessary accommodations to hire and retain employees with disabilities (e.g., technical equipment, modified workstations, etc.).

### **Recommendation 3.24**

The Committee recommends that the federal government assess and enhance its role as a champion and role model in the creation and development of employment opportunities for persons with disabilities, including by using its purchasing power to acquire products and services produced or provided by persons with disabilities; by extending coverage of the federal contractors program to include more employers; by reviewing and enhancing employment equity measures; and by ensuring that the full spectrum of employment opportunities of the federal government and its agencies include persons with disabilities.

### **Recommendation 3.25**

The Committee recommends that the federal government take further steps to enhance pay and employment equity in Canada; affirm that pay equity is a fundamental human right protected under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and human rights law; and devise an effective methodology for job evaluation, job comparison and wage adjustments.

---

279 Ibid. at 11:25 a.m.

## 4. Disability Supports

In Canada, provincial and territorial governments are responsible for most programs that provide disability supports for persons with disabilities and that assist informal caregivers. The federal government provides financial resources for these supports through the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer. It also offers direct assistance through income tax relief to persons with disabilities and their caregivers. Income tax measures include: the medical expense tax credit; the disability tax credit; the child disability benefit; the disability supports deduction; the caregiver credit; the infirm dependant credit; the refundable medical expense supplement; and other personal income tax measures.<sup>280</sup> In addition, the federal government is directly responsible for regulating supports for First Nations and Inuit peoples, as well as for veterans and members of the Armed Forces.

Members of the Committee recognize that access to disability-related supports is essential to the health, safety, quality of life and productivity of persons with disabilities. People with disabilities do incur additional costs for these supports. To enhance the participation of persons with disabilities in post-secondary education and in the labour force, we need to increase access to disability-related supports.

### Recommendation 3.26

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada establish pilot projects under the Labour Market Agreements for Persons with Disabilities to assess the feasibility and effectiveness of providing disability-related supports (including mobility devices) to eligible participants to facilitate their integration into the labour market. The list of disability-related supports that would be eligible for funding should be developed in consultation with the provincial and territorial governments, disability groups and Aboriginal organizations.**

## LOW-INCOME WORKERS

A more competitive international marketplace, rapid technological change, the shift toward a knowledge-based economy and a host of other structural forces continue to shape the way Canadians work and the relationships they have with their employers. These structural changes have had a pronounced impact on the Canadian workplace, especially with regard to low-skilled, low-wage workers. According to Statistics Canada, the

---

280 For information on tax measures for persons with disabilities, see: Canada Revenue Agency. *What can people with disabilities claim as a deduction or credit?* <http://www.cra-arc.gc.ca/tax/individuals/segments/disabilities/eductions/menu-e.html>.



incidence of low-wage jobs (i.e., earning less than \$10 per hour in 2001 dollars) remained fairly stable (around 16%) between 1981 and 2004, while the incidence of well-paid jobs (\$30 or more per hour) increased from 8.5% to 11.4% during the same period.<sup>281</sup> Between 1981 and 2004, average real wages for workers aged 17 to 64 in low-wage jobs increased by 2.6%, compared with a 3.1% increase in other jobs. In terms of the former, average wage growth among women in low-wage jobs was about one-half of that among men. The opposite result occurred with respect to average wage growth in other jobs, as women's average wages grew by more than two and one-half times those of men, a result that is no doubt due, in part, to the fact that the proportion of female workers with a university degree more than doubled between 1981 and 2003.<sup>282</sup> Low-wage work is prevalent among workers with low levels of education.<sup>283</sup>

Changes in the labour market over the past decade or two have had a significantly detrimental effect on many employees. Precarious forms of employment are increasing, with more temporary work, part-time contracts, and seasonal jobs. This means that fewer workers are able to obtain enough pay, enough hours, and enough benefits to allow families to make ends meet.<sup>284</sup>

**Mrs. Susan Nasser**  
**Nova Scotia Association of Social Workers**

In the past, the "welfare wall" has been a key issue, meaning that many people who are trapped in welfare do not have the opportunities to get off social assistance. We would suggest that there is also a "low-wage wall" behind which hundreds of thousands of workers are trapped in poorly-paying jobs with few if any benefits. These kinds of jobs offer almost no opportunities for education, training or advancement and even act as barriers to those objectives. Many workers who occupy these jobs are working long and/or irregular hours and many are also working far below their level of education and training.<sup>285</sup>

**National Council of Welfare**

- 
- 281 R. Morissette and G. Picot, *Low-paid Work and Economically Vulnerable Families over the Last Two Decades*, Statistics Canada, April 2005, pp. 8-9  
<http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2005248.pdf>.
- 282 Ibid., p.5 and Table 6, p. 29.
- 283 Statistics Canada, *Low Wage and Low Income*, Income Research Paper Series, Catalogue no. 75F002MIE — No. 006, April 2006, p. 9  
<http://www.statcan.ca/english/research/75F0002MIE/75F0002MIE2006006.pdf>.
- 284 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 8:45 a.m.
- 285 National Council of Welfare, *Brief to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities concerning Employability in Canada*, September 28, 2006, p. 5.

Although low-wage workers are vulnerable to living on a low income, relatively few experience low income as a permanent state.<sup>286</sup> Despite the fact that about 20% of Canada's population experienced low income for at least one year between 1999 and 2004, only 2.2% lived on a low income every year during this period, roughly half the rate of persistent low income during period 1993 to 1998. Almost 50% of low-wage workers are their family's major income earner. Single individuals and lone parents tend to exhibit the highest incidence of low income. The percentage of Canadians living on a low income after taxes fell to 10.8% in 2005, a rate substantially lower than the peak of 15.7% in 1996.<sup>287</sup>

Another symptom associated with the current structural changes in the Canadian workplace relates to growth in non-standard, temporary jobs, also known as "precarious work." According to a recent report on federal labour standards under the *Canada Labour Code*, today roughly 32% of Canadian workers are employed in temporary, part-time or self-employed jobs, seven percentage points above that found at the end of the 1980s. Although not all of this employment is involuntary, it is thought that 75% of temporary workers, and 25% of part-time and self-employed workers would prefer full-time permanent work, as these jobs usually pay more, provide insurance and pension benefits and often entail less employment strain (e.g., employment uncertainty).<sup>288</sup>

Currently 13%, or close to 1.7 million workers, are working in temporary situations doing contract, seasonal, casual, or agency work. In 1989, one in ten new hires was a temporary worker. Right now the ratio is five to one in the number of workers who do not have full-time jobs. Two million Canadians work in poverty situations. They put in 40 hours a week but don't even reach the poverty line.<sup>289</sup>

**Mr. Jorge Garcia-Orgales**  
**United Steelworkers**

In the context of federally regulated enterprises, it is estimated that about 26% of the workforce is employed in non-standard employment. Moreover, non-standard employment is concentrated in certain sectors such as road transportation, where 23% of workers are self-employed or contract workers hired directly by federally regulated employers, while

286 It is important to differentiate between low-wage and low-income workers. Although low-wage workers refer to workers with low hourly rates of pay, it does not necessarily follow that all of these workers live on low incomes, since income from other family members must be considered. Low-income workers are those whose family income is below Statistics Canada's after-tax low income cutoff. Statistics Canada low-income cutoff is a statistical measure that identifies the income threshold below which a household will spend, on average, at least 20 percentage points more of its income than the average family on food, clothing, and shelter (given family and community size).

287 Statistics Canada, *Income in Canada*, 2005, May 2007, p. 86 <http://www.statcan.ca/english/freepub/75-202-XIE/75-202-XIE2005000.pdf>.

288 H. Arthurs, Commissioner, *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21<sup>st</sup> Century*, Final Report of the Federal Labour Standards Review, 2006, p. 27 [http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/employment\\_standards/arthur\\_report/pdf/final\\_report.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/employment_standards/arthur_report/pdf/final_report.pdf).

289 Evidence, Meeting No. 63, March 21, 2007 at 4:00 p.m.



another 6% are supplied by employment agencies. The incidence of temporary and contract work is also thought to be relatively high in small- and medium-size enterprises.<sup>290</sup>

Federal labour standards cover well below 10% of the Canadian workforce. Despite the relatively small number of workers covered under Part III of the *Canada Labour Code*, the federal government has a responsibility to ensure that labour standards governing federally regulated employers and their workers promote fair, healthy, stable, and productive workplaces — a truncated version of HRSDC's strategic outcome for the Labour Program.<sup>291</sup> At the moment, the federal government is analysing the recommendations contained in the Final Report of the Federal Labour Standards Review and is consulting with stakeholders. Many changes have occurred in federally regulated workplaces since the introduction of Part III of the *Canada Labour Code*, and all members of the Committee encourage the Minister of Labour to move swiftly to update this legislation by proposing amendments that promote more productive federally regulated workplaces and provide workers with the best minimum employment standards possible.

In addition to the growing preponderance of precarious employment in the Canadian labour market, our testimony pertaining to employability among low-income workers encompassed several other issues, including the need to provide stronger work incentives (e.g., higher after-tax earnings) and better access to affordable housing and child care.

### **A. Work Incentives**

High marginal personal income tax rates imposed on individuals can create significant disincentives to work. In the case of individuals receiving social assistance, for example, increased income from earnings results in higher income taxes, lower social assistance payments, and a reduction in means-tested refundable tax credits and social services. As illustrated in Figure 1, a typical single parent with one child who increases his or her earnings from \$0 to \$10,000 would lose 78 cents of every dollar earned. This situation compares unfavourably to, for example, that of a single parent with one child who increases his or her earnings from \$40,000 to \$50,000. In this case, the single parent would lose 41 cents for every dollar earned, which is still a significant reduction but not as large as that faced by the single parent on social assistance. The high marginal tax rate for social assistance recipients is sometimes referred to as the “welfare wall.”

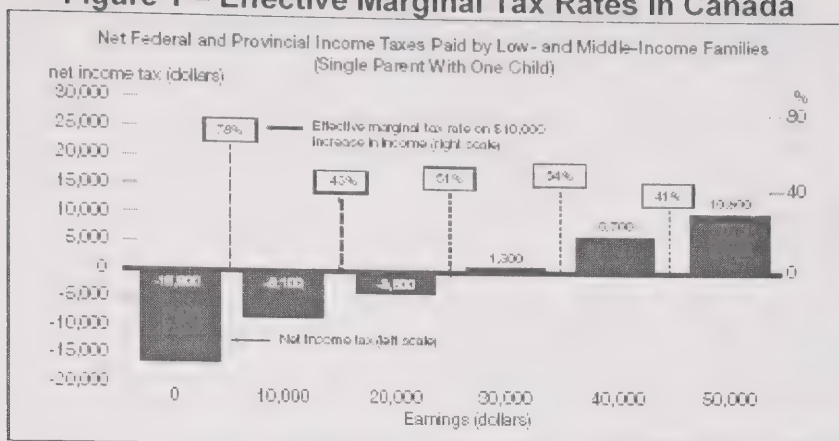
---

290 H. Arthurs, 2006, p. 231.

291 Human Resources and Social Development Canada, *2007-2008 Estimates: Report on Plans and Priorities*, 2007, pp. 58 to 62 [http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc-PR\\_e.asp?printable=True](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc-PR_e.asp?printable=True).



**Figure 1 – Effective Marginal Tax Rates in Canada**



Notes: "Net income tax" refers to taxes less benefits (including social assistance). Effective marginal tax rates represent the reduction in benefits, and increase in taxes, for each additional dollar earned. The chart is based on a weighted average of Alberta, British Columbia, Manitoba, Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Nova Scotia, Quebec and Saskatchewan. Social assistance benefits levels and reduction rates vary significantly across provinces. No earnings exemptions have been applied.

Source: Department of Finance, *The Economic and Fiscal Update*, November 2005, p. 129 <http://www.fin.gc.ca/ec2005/ec/ecce2005.pdf>

The Committee was told that if Canada is to remain competitive, we must facilitate stronger labour market attachments among all Canadians. The National Council of Welfare reminded the Committee that by addressing the issue of employability for low-income Canadians we will also lower current and future economic costs to our social services, health care and justice system. Many groups called for measures to increase the economic resources of low-income individuals, to remove financial barriers to labour force participation and to reduce the impact that poverty has on the lives of Canadians.

There are different ways you can deal with the working poor, but it just seems fundamentally wrong to think about having a system where somebody can work full-time, a full year, and not meet the poverty level. That just does not make sense in a society that's trying to be productive and competitive anywhere.<sup>292</sup>

**Mrs. Sheila Regehr**  
National Council of Welfare

Many proposals were suggested by witnesses to help raise income levels among low-wage workers. These included a national antipoverty strategy, an employment tax credit, reduced tax rates and/or a higher basic personal tax exemption, an income-tested

basic refundable tax credit, higher minimum wages, and reforms to Employment Insurance (e.g., to enhance the adequacy of benefits, extend coverage, etc.).

Two of these proposals — a higher federal minimum wage and an income-tested refundable tax credit — received the most attention. Responsibility for establishing federal minimum wage rates was delegated to provincial/territorial governments more than a decade ago. Effective December 1996, the applicable provincial/territorial adult minimum wage became the federal minimum wage for workers (including workers under 17 years of age) covered under Part III of the *Canada Labour Code*. Although most witnesses who supported an increase in the federal minimum wage thought that \$10 per hour was sufficient to meet the needs of low-income workers, there was no consensus on the economic impact of increasing the federal minimum wage.<sup>293</sup> The Committee was told that a single federal minimum wage rate would not accommodate regional labour market conditions and, if set too high, could result in job losses.

With regard to an income-tested refundable tax credit, many witnesses supported a measure called the Working Income Tax Benefit (WMTB), a policy proposal first raised in the November 2005 Economic and Fiscal Update and finally introduced in Budget 2007. This measure is intended to help people over the welfare wall and to strengthen the incentive to work among low-income workers already in the labour market by providing a supplement to help “make work pay.”

I recommend a fairly general policy, such as an income tax credit on employment. This would give workers a subsidy. For example, it could be approximately \$3 or \$4 per hour for all hours worked. This kind of policy, which is in place in the United States, has been fairly effective in reducing poverty. In Canada, the Department of Finance briefly touched upon a similar policy in a previous budget but it has not yet been developed. In short, I think that a tax credit on employment would be a beneficial policy.<sup>294</sup>

**Dr. Andrew Sharpe**  
**Centre for the Study of Living Standards**

I think all of us would support tax credits for low-income earners. It's good for a lot of our small and mid-sized businesses and it's good for the community, so it would be difficult to speak against that position. I think all of us would agree.<sup>295</sup>

**Ms. Diane Brisebois**  
**Retail Council of Canada**

---

293 The issue of a federal minimum wage was also discussed in the recent report on the review of federal labour standards. See: Federal Labour Standards Review, *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21<sup>st</sup> Century*, 2006, pp. 245 to 249 <http://www.fls-ntf.gc.ca/doc/fin-rpt-e.pdf>.

294 Evidence, Meeting No. 13, September 28, 2006 at 12:30 p.m.

295 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 10:55 a.m.

Indeed, for many low- and modest-income families, the effective marginal tax rate, after factoring in income-tested benefits, is higher than 60% and higher than the rate facing Canada's top income earners. This is not only inequitable but it also sends a strong negative message about the merits of working, saving, and upgrading one's skills in the economy.<sup>296</sup>

**Mr. Michael Murphy**  
**Canadian Chamber of Commerce**

As previously noted in this chapter of our report, the WITB is a refundable tax credit paid to low-income individuals whose earnings are above \$3,000 (\$1,750 in the case of workers eligible for the Disability Tax Credit). The maximum benefit for single workers is \$500 (when earnings reach \$5,500), \$750 (when earnings reach \$5,500) for workers who are eligible for the Disability Tax Credit, and \$1,000 (when earnings reach \$8,000) for single parents and couples. The WITB is reduced at a rate of 15% when earnings reach \$9,500 (in the case of single individuals) and \$14,500 (in the case of couples and single parents). It is estimated that this measure will strengthen the attachment to work of more than 1.2 million individuals already in the workplace as well as help to encourage roughly 60,000 individuals to begin working.<sup>297</sup>

The Committee supports this measure and considers it to be a good foundation on which to strengthen work incentives among low-income workers in the years ahead. We encourage the federal government to consult with provincial and territorial governments to ensure that the WITB is implemented in harmony with provincial and territorial social assistance and support programs.

### **Recommendation 3.27**

**The Committee recommends that the federal government expand the Working Income Tax Benefit to address the low-income wall by including more low-income workers, specifically by raising the maximum income amounts for single workers and single parents. The federal government should assess the Quebec and Saskatchewan models for ways to reduce the lag time between assessment of income and receipt of benefit.**

### **Recommendation 3.28**

**The Committee recommends that the federal government consider requesting that provincial and territorial governments devote some portion of the Canada Social Transfer to finance comprehensive and**

---

296 Evidence, Meeting No. 9, June 20, 2006 at 9:45 a.m.

297 Department of Finance, March 19, 2007, pp. 78 to 82 <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007e.pdf>.



**effective labour market adjustment support to help social assistance recipients enter financially rewarding employment. Income support paid to social assistance recipients participating in these labour market adjustment programs should be treated as earnings for the purposes of the Working Income Tax Benefit.**

## **B. Housing**

Housing is undeniably an important employability support. The Committee was told that without acceptable housing, individuals are unable to focus on finding and maintaining employment.<sup>298</sup> Low-income households and the working poor are more likely to live in rented accommodation and to live in “core housing need” than other households.<sup>299</sup> According to the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), in 2001 “45.6% of working-age renter households whose maintainers had weak ties to the labour force were in core housing need.”<sup>300</sup> Groups particularly at risk of falling into core housing need include Aboriginal households, recent immigrant households, people living alone and single-parent households.<sup>301</sup>

I'm glad we've been able to have this opportunity to speak about some of the underlying issues related to employability, such as affordable housing, and it's great that we've spoken so much about it. It's hard for us to believe here in Calgary that we would ever have an excess of affordable housing, but I can understand how that could happen in other communities. That's why a national housing initiative couldn't distance itself from the local community. Certainly, the federal government should not ever be working in isolation from the provincial governments and the local municipal government.<sup>302</sup>

**Ms. Ramona Johnston  
Vibrant Communities Calgary**

- 
- 298 The Canada Mortgage and Housing Corporation defines acceptable housing as housing that is in adequate condition, of a suitable size for the household and affordable.
- 299 Households in core housing need do not have acceptable housing.
- 300 John Engeland and Roger Lewis, “Exclusion from Acceptable Housing — Canadians in Core Housing Need” in *Horizons*, Volume 7, Number 2, Policy Research Initiative, December 2004, p. 27 [http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v7n2\\_art\\_05](http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v7n2_art_05).
- 301 Ibid.
- 302 Evidence, Meeting No. 35, November 9, 2006 at 9:55 a.m.

It's really on the affordable housing side of things that we have a massive shortage. Unfortunately, we now have an economy where it's costing so much for government to put another unit out in the marketplace to satisfy need. It's a big problem. It's going to take years and years to try to build that stock.<sup>303</sup>

**Mr. Ken McKinlay**  
**Saskatchewan Home Builders' Association**

Some witnesses suggested that the federal government should establish a national affordable housing strategy and increase the supply of affordable housing. In 2001, the federal government established the Affordable Housing Initiative, an investment commitment of some one billion dollars delivered through bilateral, cost-shared agreements with each province and territory. The second phase of the Initiative, announced in 2003, focuses on funding for housing targeted at low-income households in communities where there is a significant need for affordable housing. As of September 30, 2007, four-fifths of the federal allocation was committed, and the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) continues to work with its provincial and territorial partners to take up the remaining funding to increase the supply of affordable housing.<sup>304</sup>

The Committee notes that in 2006, the federal government established the Off-reserve Aboriginal Housing Trust, the Northern Housing Trust and the Affordable Housing Trust, which combined entail a spending commitment of \$1.4 billion to be notionally allocated over a three-year period on a per capita basis. In addition, the federal government recently announced \$526 million (over two years) for a new Homelessness Partnering Strategy aimed at combating homelessness in communities across Canada and extending the renovation programs for low-income households delivered through the Canada Mortgage and Housing Corporation.<sup>305</sup>

### **Recommendation 3.29**

**The Committee recommends that the federal government maintain and extend affordable housing programs — in consultation with the provinces and territories and stakeholders — to increase the supply of affordable housing and thereby enhance the employability of low-income individuals, including Aboriginal people, recent immigrants and single-parent families, three groups whose core housing needs are relatively high.**

---

303 Evidence, Meeting No. 38, November 10, 2006 at 11:00 a.m.

304 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Affordable Housing Initiative*, [http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/afhoce/fias/fias\\_005.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/afhoce/fias/fias_005.cfm).

305 Human Resources and Social Development Canada, *Canada's New Government Commits \$526 Million to Combat Homelessness and Extend Funding to Renovation Programs*, Press Release, Ottawa, December 19, 2006 <http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=263819>.

## C. Early Learning and Child Care

Virtually all of the growth in Canada's aggregate labour force participation rate in the past decade is attributed to growth in labour force participation among women. The labour force participation rate among women 15 years of age and over increased from 57.8% in 1997 to 62.1% in 2006. By comparison, the rate among men increased from 72.2% to 72.5% during the same period.<sup>306</sup> In fact, Canada's participation rate for women aged 15 to 64 has approached levels comparable to that found in most Nordic countries and, in 2005, was almost 13 percentage points above the average for all OECD countries.<sup>307</sup> One of the reasons underlying the upward trend in female labour force participation in Canada is thought to be the introduction of several child- and family-related policies (e.g., National Children's Agenda, Early Childhood Development Agreement, extended EI parental benefits, and Multilateral Framework on Early Learning and Childcare, etc.) during this period.<sup>308</sup>

There is no doubt that access to affordable and high-quality early learning and child care in Canada contributes to increased labour force participation among low-income individuals, especially women. Several witnesses told the Committee that the high cost of child care is a major financial disincentive for low-income parents to strengthen their attachments to work, including participation in training and other labour market interventions. Early learning and child care also has implications for the development of children, Canada's future workers.

Many witnesses supported the creation of a national publicly funded early learning and child care system that would respect the principles of quality, universality, accessibility and developmentally appropriate programming (the QUAD principles). Some witnesses also described a need for additional affordable and high-quality child care spaces, pointing out that waiting lists in some regions are an impediment to labour force participation.

We know child care services support the employability of parents, particularly women. Women are now the majority in virtually all university programs. Without adequate child care services, we will have decreased labour force attachment among mothers, and that will continue to contribute to skilled labour shortages. We acknowledge the new choice in child care allowances, and we recommend the development of a publicly funded child care system and the immediate action of the federal government on a commitment to create new child care spaces.<sup>309</sup>

**Ms. MacFarlane**  
**Sustained Poverty Reduction Initiative**

---

306 Statistics Canada, *Labour Force Historical Review 2006*, 71F00004XCB, 2007 CD1, Main Tables.

307 OECD, *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, 2006, Statistical Annex, Table B, p. 250.

308 E. Tsounta, *Why are Women Working So Much More in Canada? An International Perspective*, IMF Working Paper, WP/06/92, April 2006, pp. 11-12 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0692.pdf>.

309 Evidence, Meeting No. 36, November 9, 2006 at 10:45 a.m.



We recommend that the government institute a quality early childhood care and learning system that is universally accessible and affordable. Good quality accessible child care is a support that is needed by many, including single mothers, to make employment a viable option. The government must give this much greater priority for it to become a reality. This would really go a long way to addressing some of the barriers that women in particular face in reentering the paid workforce.<sup>310</sup>

**Mrs. Susan Nasser**  
**Nova Scotia Association of Social Workers**

Canada's productivity relies on working mothers with young children. They contribute \$53 billion annually to Canada's GDP. That reliance is only increased due to widely predicted shortages in skilled labour, yet Canada and most provinces have not built a network of income supports and public services, such as quality affordable child care, to broadly facilitate women's economic and social contribution.<sup>311</sup>

**Mrs. Jody Dallaire**  
**New Brunswick Child Care Coalition**

Recently, I was looking over Statistics Canada numbers, and surprisingly, Alberta has the lowest participation of women in the workforce. I said, no, no, no, they have it wrong. So I looked twice, and it's true. Apparently, Quebec has the highest participation of women in the labour force. The reason is very easy — it took me two pages to find it — the day care system. There are factors in the market that work differently than just a job offer. The day care system in Quebec — and I'm not going to say whether it's good or bad, it's just the way it is — encourages women to go back to work much sooner after they have children. Alberta doesn't have that, and a lot of women still tend to stay at home.<sup>312</sup>

**Ms. Andreea Bourgeois, New Brunswick and Prince Edward Island**  
**Canadian Federation of Independent Business**

Members of the Committee recognize that low-income Canadians are a diverse population that faces multiple barriers to full participation in Canadian society and the workplace. We believe that a range of policy instruments is needed to address these barriers, including assistance to facilitate greater access to affordable early learning and child care. In 2006, the federal government announced its intention to terminate the Early Learning and Child Care agreements with the provinces and replace these with a Universal Child Care Benefit and support for the creation of child care spaces in the workplace. In terms of the latter initiative, Budget 2007 announced that \$250 million would be added to the Canada Social Transfer base beginning in 2008-2009 to help provinces and territories create child care spaces. In addition, a 25% investment tax credit will be available to businesses that create child care spaces in the workplace to a maximum of \$10,000 per space created. Moreover, Budget 2007 announced that the federal — provincial/territorial

---

310 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 8:45 a.m.

311 Evidence, Meeting No. 21, October 24, 2006 at 10:45 a.m.

312 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 2:10 p.m.

arrangements regarding early learning and child care that were established in 2000 and 2003 would be extended to 2013-2014.<sup>313</sup>

### **Recommendation 3.30**

**The Committee recommends that the federal government ensure full funding for a national public early learning and child care system, including existing private child care centres, and pass legislation to enshrine principles of accessibility, quality and accountability in such a system, in consultation with provinces, territories and stakeholders.**

## **WORKERS IN SEASONAL EMPLOYMENT**

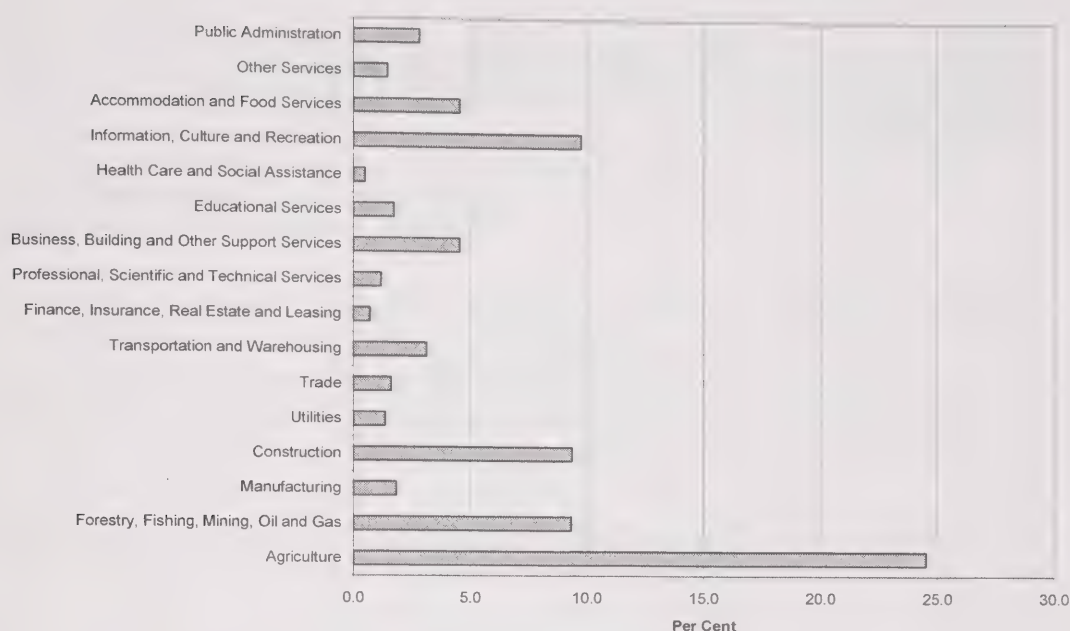
As illustrated in Chart 3.3, seasonal employment exists to varying degrees in all main industry groups in Canada. Although the incidence of seasonal employment for the labour market as whole is small, it has grown marginally from 2.8% of total employment in 1997 to 3.1% in 2006. Despite this modest growth, it is thought that the average monthly variation in employment accounted for by seasonality has declined over the years as a consequence of technological change and relative growth in demand for services and manufactured goods.<sup>314</sup>

---

313 Department of Finance, March 19, 2007, pp. 124-125 <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007e.pdf>.

314 S. de Raaf, C. Kapsalis and C. Vincent, "Seasonal Work and Employment Insurance Use," *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada, September 2003, Vol. 4, No. 9, p. 5 <http://www.statcan.ca/english/freepub/75-001-XIE/0090375-001-XIE.pdf>.

**Chart 3.3 - Distribution of Seasonal Employment by Industry, 2006**



Source: Statistics Canada, *Labour Force Historical Review 2006*; and the Library of Parliament

As evidenced by the data shown above, workers in seasonal employment are key contributors to economic activity in many businesses, especially those operating in primary industries (e.g., agriculture, forestry, fishing, etc.); construction; and information, culture and recreation industries. Seasonal employment is most prevalent in agriculture, where almost one in four workers is employed in a seasonal job.

Although these data are not shown in Chart 3.3, of the 431,000 workers aged 15 and over who were employed in seasonal jobs in 2006, the largest proportion (16%) was employed in the construction industry, followed by the information, culture and recreation industry which accounted for 14.4% of total seasonal employment. Prince Edward Island had the highest proportion of seasonal workers (11.4% of total employees in 2006), followed by Newfoundland and Labrador (10.6%), New Brunswick (6%) and Nova Scotia (5.2%).

The Committee was told that seasonal workers are vital to many local and regional economies across the country, especially in Atlantic Canada. Moreover, seasonal employment is a reality of the Canadian labour market, and part of this reality is seasonal unemployment. Many factors can impede year-round employment among those engaged in seasonal work including limited employment opportunities; policy-induced work



disincentives; immobility; limited education, training and job skills; and inadequate labour market information.<sup>315</sup>

Short of eliminating the fisheries industry in Atlantic Canada, there is no way to get around the problem of seasonal workers in the short run. It is not the fault of the workers that it is seasonal work.<sup>316</sup>

**Ms. Shirley Seward**  
**Canadian Labour and Business Centre**

Most of the witnesses who raised the issue of seasonal employment did so in the context of EI. Some witnesses argued that EI is providing a subsidy to seasonal industries and workers. In this context, it was argued that the EI program was not designed to support individuals who make regular and frequent claims for benefits. Others felt that EI does not sufficiently recognize the importance of seasonal workers.<sup>317</sup>

Some witnesses suggested that measures should be implemented to encourage seasonally employed workers to obtain full-time, full-year employment. Those who opposed policies designed to attract workers away from seasonal activities and encourage them to accept non-seasonal, year-round jobs argued that this approach would exacerbate skills shortages in seasonal industries. We need to find a way to enhance the productive skills of workers in seasonal employment and lengthen their employment spells without creating labour market imbalances in seasonal sectors of the economy.

Enhancing labour mobility among seasonal workers and establishing labour-sharing arrangements to extend the duration of seasonal jobs was proposed as one way of lengthening employment spells among seasonally employed workers. We believe this approach has merit, provided workers are not forced to move.

---

315 According to a recent research report prepared for Human Resources and Social Development Canada, there are basically four ways to address seasonal unemployment: 1) encourage unemployed people to move to regions with better employment opportunities; 2) accept seasonal unemployment and provide permanent income support for the unemployed in the off-season; 3) extend the season for part-year jobs to as close to a full-year as possible; and 4) create either full-year jobs or part-year jobs in the off-season through an economic development strategy. See: A. Sharpe and J. Smith, *Labour Market Seasonality in Canada: Trends and Policy Implications*, Centre for the Study of Living Standards, Research Report Number 2005-01, February 2005, p. 15 — <http://www.csls.ca/reports/csls2005-01.pdf>.

316 Evidence, Meeting No. 9, June 20, 2006 at 10:10 a.m.

317 According to the most recent data available, seasonal claims represented 30.4% of all regular claims made in Canada in 2005-2006. There were significant regional differences in the incidence of seasonal claims, ranging from a low of 11.8% in Nunavut to a high of 54.6% in Prince Edward Island (Canada Employment Insurance Commission, *2006 Employment Insurance Monitoring and Assessment Report*, submitted to the Minister of Human Resources and Social Development Canada, March 31, 2007, p. 14, [http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2006.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2006.pdf)).

Immobility in the seafood industry is particularly important, as the seasons for employment can be short. Broader food-processing seasons can be linked together to extend the period of seasonal employment. This would allow fish workers to engage in employment opportunities in other areas. A number of the skills are transferable, especially in the areas of quality control sets. There must be at least some incentive, however, to assist the workers to move to other locations. The Province of New Brunswick is working with fish processing employees to provide a measure of support to facilitate employment in other seasonal industries that complement the crab season, for example particularly in blueberry and potato processing.<sup>318</sup>

**Ms. Johanna Oehling**  
**National Seafood Sector Council**

The Committee was told that because EI imparts disincentives to work, some employers, including seasonal ones, are unable to find enough workers to meet their needs. Others stated that seasonal employers face recruitment challenges and need to allocate resources to staff training at the beginning of every season. In the absence of EI, seasonal employers would face greater challenges retaining their seasonal workforces from season to season.

It has been a common occurrence for industry to communicate to us that local EI offices are suggesting to seasonal workers that they find employment in other industries that can offer year-round employment. This short-sighted action has exacerbated the labour shortage for industry and led to more industry frustration and discontent.<sup>319</sup>

**Mr. Victor Santacruz**  
**Canadian Nursery Landscape Association**

At the Moncton office, where I often answer the telephone, I received a call from an employer who has a fish processing business in Shédiac. He asked me very honestly how he could help his employees obtain employment insurance benefits. I thought I had misunderstood; he repeated his question. He told me he worked from May to October and did not want to lose his qualified employees. He told me they were the best and if they went elsewhere to find a fulltime job, he would really be in trouble. He had no one to replace them. He asked me what he should do so his employees qualify for employment insurance. I gave him the information he asked me for and that was it. That happens often.<sup>320</sup>

**Ms. Andreea Bourgeois, New Brunswick and Prince Edward Island**  
**Canadian Federation of Independent Business**

Some witnesses argued that training should be offered to seasonally employed workers during periods of unemployment to enhance their skills and employability. These

---

318 Evidence, Meeting No. 15, October 5, 2006 at 11:30 a.m.

319 Evidence, Meeting No. 25, October 26, 2006 at 8:40 a.m.

320 Evidence, Meeting No. 22, October 24, 2006 at 2:15 p.m.



workers would then be in a better position to take advantage of other jobs that may be available at different times of the year, a situation that could help alleviate skills shortages experienced by seasonal employers. Another measure to alleviate short-term skills shortages in seasonal industries is to expand the use of temporary foreign workers, an issue that is discussed in greater detail in the next chapter of our report. Opponents of this approach maintained that labour market policies should focus on providing workers already in Canada with the necessary skills to ensure that an adequate supply of labour is available season after season.

There has been much discussion and debate recently on the topic of bringing in foreign workers to meet the shortages of the Canadian labour market; yet more efforts should be made to maximize and effectively utilize the Canadian labour pool.<sup>321</sup>

**Ms. Johanna Oehling**  
**National Seafood Sector Council**

In recent years, the federal government has launched a number of EI pilot projects to test ways to reduce EI disincentives and other shortcomings facing claimants residing in areas of the country with high unemployment rates (i.e., 10% or more). For example, in 2005, three pilot projects were introduced to test the impact of: (1) averaging “the best 14 weeks” of earnings in the qualifying period to make EI benefits more reflective of the earnings of those with sporadic work patterns; (2) reducing the qualification requirement of new entrants and re-entrants from 910 hours to 840 hours of insurable employment; and (3) raising the earnings exemption to the greater of \$75 or 40% of weekly benefits (from \$50 or 25%) to strengthen attachments to work of those receiving benefits.<sup>322</sup>

In addition to these pilot projects, on December 3, 2007 the federal government announced a further extension (until June 6, 2009) of a pilot project that was introduced in June 2004 to address a problem commonly referred to as the “black hole,” a situation that arises when seasonally employed claimants are unable to obtain enough weeks of EI benefits to bridge the period between the end of one work season and the beginning of the next. This pilot project provides five additional weeks of benefits to claimants residing in high unemployment regions of the country. According to an evaluation of this pilot project, “large proportions of non-seasonal (65.5%) and seasonal (73.2%) claimants without a gap in their income stream have also been entitled to five additional weeks of benefits under the pilot project.”<sup>323</sup> Some witnesses regarded the intent of this pilot project as providing vital support for seasonal sectors of our economy; others were critical of the project’s design since, it also applies to non-seasonal workers. In addition, the increased benefit

---

321 Evidence, Meeting No. 15, October 5, 2006 at 11:30 a.m.

322 Canada Employment Insurance Commission, March 31, 2007, p. 63  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2006.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2006.pdf).

323 Canada Employment Insurance Commission, *2005 Employment Insurance Monitoring and Assessment Report*, submitted to the Minister of Human Resources and Social Development on March 31, 2006, p. 83,  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar\\_2005.pdf](http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/eimar_2005.pdf).



duration provided under this pilot project could have the unintended effect of restricting labour supply, a result contrary to the goal of addressing skills shortages and strengthening attachments to work.

As noted in Chapter 2, members of the Committee support and encourage the use of pilot projects to test, evaluate and identify ways of strengthening EI's labour market support for both employers and employees. Furthermore, we make a number of recommendations to increase investments in human capital that could serve to benefit seasonally employed workers. Beyond this, we support the establishment of pilot projects that provide: (1) incentives for seasonally employed workers to prolong their seasonal jobs, where possible, through increased mobility; and (2) EI benefit top-up payments for seasonally unemployed workers who accept employment during the off season or enrol in training that provides the skills needed to increase employment opportunities during the off season.

We also believe that the federal government, in partnership with provincial and territorial governments, should do more to support community-directed economic development in localities that are highly dependent on seasonal industries.

### **Recommendation 3.31**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada develop and implement an EI pilot project to test the effectiveness of providing mobility assistance to seasonally employed workers who extend the duration of their seasonal jobs by moving within a region. This pilot project would assess the effects on employability of providing, in addition to mobility support, a supplementary EI benefit once a claim is established. The value of the supplementary benefit would depend on the number of additional weeks of seasonal employment worked. Participation in the pilot project would be voluntary.**

### **Recommendation 3.32**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada develop and implement a pilot project that provides financial incentives to seasonal claimants who accept employment or enrol in training during the off season.**

### **Recommendation 3.33**

**The Committee recommends that federal regional economic development agencies, in consultation with the provinces, territories and stakeholders involved in community economic development, establish initiatives that support community-driven economic development projects designed to create off-season or year-round employment opportunities in communities experiencing relatively high levels of unemployment.**

## CHAPTER 4 — BEYOND OUR BORDERS: SELECTING SKILLED IMMIGRANTS AND UTILIZING TEMPORARY FOREIGN WORKERS

---

Immigration has been a longstanding contributor to Canada's labour supply. Many witnesses recognized the important role immigration has played and will continue to play helping Canada meet its skills needs. The Committee was told that immigration is expected to account for all net labour force growth in Canada within the next 10 years. Some witnesses suggested that Canada should rely less on foreign sources of skilled labour and become more self-sufficient by ensuring that workers in Canada have the necessary education and training opportunities to acquire the skills that are in demand. In our view, Canada needs both immigration and increased human capital investments in our domestic workforce if we hope to ensure that an adequate supply of skills is available to meet employers' needs in the years to come.

Today, one of the key policy objectives of Canada's immigration program is to select immigrants on the basis of their skills. Skilled workers represent the lion's share of Canada's immigration intake under the "economic class," a category that includes skilled workers, business immigrants, provincial nominees and live-in caregivers.<sup>324</sup> In recent years, the economic class has accounted for between 55% and 60% of new permanent residents admitted each year. However, this immigration category's share of total landings is somewhat overstated, since the spouses and children of principal applicants are included in the economic class as well. Canada also permits the temporary entry of foreign workers to help employers meet their skills needs when they are unable to recruit enough resident workers. Temporary foreign workers are becoming an increasingly important source of skills, especially for certain sectors of the economy and regions of the country.

### SELECTING SKILLED WORKERS

In 2006, the latest year for which annual data are available, Canada admitted 105,949 individuals as skilled workers, of which 44,163 (42%) were principal applicants.<sup>325</sup> Skilled worker principal applicants accounted for 17.5% of our total immigration intake in that year. As shown in Chart 4.1, this immigration category (excluding spouses and children) has accounted for a declining share of total immigration since 2002.

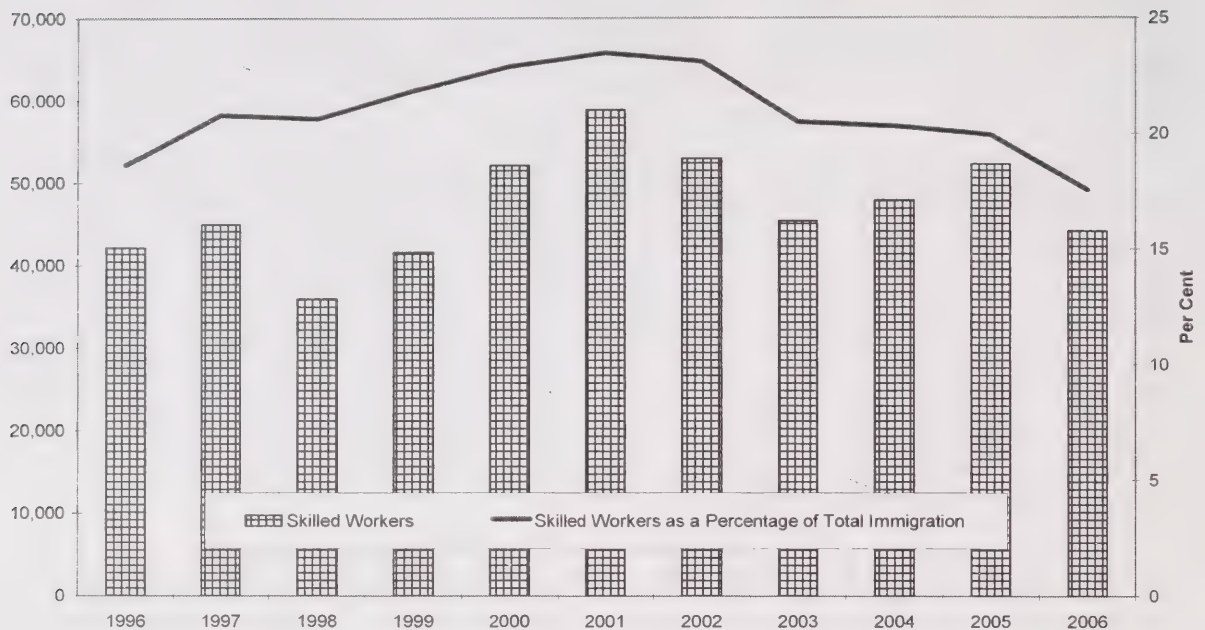
---

324 Provincial nominees are admitted under agreements with provincial and territorial governments to meet their local economic needs. Provincial nominees are not subject to the selection criteria used to assess skilled workers. Live-in caregivers are admitted to Canada to work in private residences, provided the number of domestic workers is insufficient to meet demand. Live-in caregivers are granted temporary resident status for two years, after which they are eligible to apply for permanent residence.

325 Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2006: Immigration Overview-Permanent and Temporary Residents*, 2007, p. 11, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2006.pdf>.



Chart 4.1 - Skilled Worker Immigration — Principal Applicants, 1996-2006



Source: Citizenship and Immigration Canada, and Library of Parliament

The current approach to selecting skilled workers came into effect in 2002 with the implementation of the *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* (and *Regulations*). Citizenship and Immigration Canada maintains that in regard to skilled workers the IRPA seeks to select immigrants with the capacity to work in a dynamic labour market: “the focus is now on selecting immigrants with the flexible and transferable skills needed to succeed in a rapidly changing, knowledge-based economy, rather than on qualifications for specific occupations.”<sup>326</sup> Despite this policy intention, it would appear that many skilled workers admitted under these selection criteria are unable to work in their intended occupation because their foreign education, skills and job experience are not fully recognized or accepted in the Canadian labour market. The Committee was told that the non-recognition of immigrants’ skills in the Canadian labour market is undermining our ability to attract skilled workers to Canada.

Under our current skilled worker point system, we’re attracting people who to some extent are already established in their own country. They have certain expectations when they come here. They want to settle down. They want to be part of Canada. Then, when they come here, their credentials are not being recognized. They can’t find jobs. To them, it’s like Canada has opened its arms and invited them to a dance party, but when they

326 Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration 2005*, 2005, p. 17.

come, not only can they not find a partner, there's not even music being put on. So they decide to go home. When they go home, they tell their friends.<sup>327</sup>

**Mr. Tung Chan**  
**United Chinese Community Enrichment Services Society**

Furthermore, it is estimated that a sizeable proportion of migration to Canada is temporary. According to Statistics Canada, between 1980 and 2000 approximately 35% of working-age male immigrants left Canada within 20 years of their arrival. Out-migration rates were highest among those admitted as skilled workers or under the business class. Not surprisingly, exit rates were highest when the economy was weakest.<sup>328</sup>

Individuals applying for permanent residence as skilled workers are selected according to the “points” system.<sup>329</sup> This system assigns points according to six assessment factors — education (up to 25 points), official language (up to 24 points), work experience (up to 21 points), age (up to 10 points), arranged employment (up to 10 points) and adaptability (up to 10 points).<sup>330</sup> Combined, these points equal a maximum of 100 and, as of September 2003, applicants must obtain at least 67 points to be considered admissible. In addition to obtaining the “pass mark,” principal applicants must show that in the past 10 years they have at least one continuous year of experience in full-time paid employment (or part-time equivalent) in an occupation requiring skill level O, A or B,<sup>331</sup> and demonstrate that they have sufficient financial resources to settle in Canada. Only principal applicants are subjected to this selection system.

Several witnesses suggested that the points system needs to be reformed to better reflect the needs of the Canadian labour market.<sup>332</sup> In some cases, the suggested reforms would shift the focus away from formal educational attainment to arranged employment

---

327 Evidence, Meeting No. 34, November 8, 2006 at 11:40 a.m.

328 A. Aydemir and C. Robinson, *Return and Onward Migration among Working Age Men*, Statistics Canada, March 2006, p. 21 <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2006273.pdf>.

329 The Canada-Quebec Accord gives responsibility to Quebec to select its own skilled workers. A number of other provinces have signed agreements with the Government of Canada to select immigrants who will meet their regional needs (i.e., the Provincial Nominee Program-PNP). Immigrants selected under the PNP must continue to meet federal health and security requirements, but are not assessed according to the skilled worker selection criteria.

330 Appendix B contains a more detailed breakdown of the points assigned to each selection criteria.

331 Skill Level O refers to all management occupations (the National Occupational Classification codes for management occupations begin with O). Skill Level A represents occupations usually requiring university education and Skill Level B corresponds to occupations usually requiring college education or apprenticeship training.

332 During the 38<sup>th</sup> Parliament, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration undertook a study on the recognition of the foreign experience and credentials of immigrants. In April 2005, that Committee held hearings across the country, visiting all the provincial capitals as well as Calgary, Montreal, Vancouver and Waterloo. We have considered a summary of the testimony pertaining to these hearings and note that similar concerns were raised by some witnesses regarding the effectiveness of the current points system in meeting Canada's skills needs.



and work experience. In view of the adjustment problems many immigrants face in making the transition into the Canadian labour market, consideration should be given to placing more importance on arranged employment, especially if the occupation in question requires a high level of formal education or skills training and is experiencing excess demand. Members of the Committee believe that the points system needs to be adjusted in a way that better reflects the specific occupational requirements of regional labour markets and that provides a more realistic valuation of skilled workers' human capital (e.g., formal education, skills training, work experience) vis-à-vis the Canadian labour market. For example, if a skilled worker applying for admission can demonstrate that his or her education, skills training or occupational credentials are recognized in Canada, this should be assessed and points awarded accordingly.

Change language and arranged employment requirements to remove the barriers to immigration of skilled tradespeople required by the residential construction industry. There are a number of ways to rebalance the points awarded for language, education, work experience, adaptability, and arranged employment that could be considered to overcome this problem.<sup>333</sup>

#### Canadian Home Builders' Association

The Committee recognizes that education is an important determinant of labour market success in the long term. It seems counterintuitive that our current selection system affords points for education levels below those usually required in today's labour market: "[a]dvanced studies are fast becoming a prerequisite for employment, with up to 70% of new and replacement jobs now demanding post-secondary education — far exceeding the number of PSE graduates available in the labour market."<sup>334</sup> Given the upward trend in the skill intensity of occupational demand, it is unclear why points are awarded for education below the post-secondary level.

While the Committee was told that the points system does not afford enough recognition to skilled trades, we note that 22 points are awarded for a trade certificate or apprenticeship (with at least 15 years of full-time study), the same number of points awarded to applicants with two or more bachelor's degrees at the university level (see Appendix B).

Although the quality of education varies significantly around the world, Canada's points system does not reflect this; points are assigned for years of study and educational qualifications irrespective of the country of origin. If points for education are not assigned according to a Canadian standard, immigrants may find themselves looking for work in a

---

333 Canadian Home Builders' Association, *Employability in Canada Brief to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities*, September 6, 2006, p. 9.

334 Canadian Council on Learning, *Canadian Post-Secondary Education: A Positive Record — An Uncertain Future*, December 2006, p. iv <http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/BD46F091-D856-4EEB-B361-D83780BFE78C/0/PSEReport2006EN.pdf>.



labour market where their schooling is valued less than it was in their country of origin. Australia avoids this situation by requiring potential skilled migrants to have their post-secondary qualifications assessed by the relevant assessing authority before they migrate.<sup>335</sup> At the very least, consideration should be given to affording a higher assessment to credentials that are recognized in the Canadian labour market compared with those that are not.

Labour market success also requires strong language skills in one or both of Canada's official languages. According to the initial results (i.e., Wave 1) of Statistics Canada *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada*,<sup>336</sup> inadequate official language skills was identified as one of three key factors hampering immigrants' integration into the Canadian workplace (the other two were limited Canadian work experience and the non-recognition of credentials). Of the estimated 116,700 newcomers who arrived in Canada between October 2000 and September 2001 and who looked for work within the first six months of landing, 22% identified a lack of skills in either official language as the biggest hurdle to employment.<sup>337</sup> Yet not all applicants assessed under the points system are required to take a language test to determine how many points should be awarded for language. In proving language proficiency, applicants may submit, with their application for immigration, a written explanation and supporting documentation (e.g., an explanation of training in English or French, an explanation of how frequently the applicant uses English or French, and official documentation of education in English or French) as proof of the language proficiency indicated in the application. An immigration officer then assigns points on the basis of this information.<sup>338</sup> Given the importance of language in terms of securing a job, one wonders whether language testing should be mandatory for those applying to enter Canada as skilled workers.

## Recommendation 4.1

**The Committee recommends that the federal government review the assessment criteria used to select individuals who apply to immigrate to Canada as skilled workers with a view to: restricting points awarded for education to post-secondary education and training; providing more points (perhaps bonus points) for education and trades training**

335 S. Richardson and L. Lester, *A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes*, Report to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, September 2004, pp. 20-1 [http://www.dimia.gov.au/media/publications/pdf/comparison\\_immigration\\_policies.pdf](http://www.dimia.gov.au/media/publications/pdf/comparison_immigration_policies.pdf).

336 About 12,000 individuals of the roughly 164,200 immigrants and refugees who entered Canada between October 2000 and September 2001 were interviewed at three different points in time: six months (Wave 1), two years (Wave 2) and four years (Wave 3) to gather information on their settlement experiences. See: Statistics Canada, *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Process, progress and prospects*, Labour Market Entry, October 2003 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-611-XIE/89-611-XIE2003001.pdf>.

337 Ibid., p. 34.

338 Citizenship and Immigration Canada, *Immigrating to Canada as a Skilled Worker* <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-3-2.html>.

recognized in Canada; providing more points for arranged employment; providing points for high-skills occupations experiencing chronic shortages; providing points for Canadian work experience; and awarding points for official languages based on approved official language tests.

#### **Recommendation 4.2**

The Committee recommends that the federal government consider restructuring the points system to reward potential immigrants who can demonstrate that they have had their credentials assessed by an approved assessment agency. Although the results of these assessments may alter the decision to immigrate, at the very least they will serve to refine applicants' expectations and provide them with important, but necessary, information on any further education, training and licensing required to work in their designated occupation in Canada.

As shown in Chart 4.1, skilled worker principal applicants as a percentage of our total immigration intake fluctuated between 17.5% and 23.5% during the period 1996 to 2006. Given the prospect of growing labour market imbalances in the next decade and beyond, members of the Committee support continued efforts to maintain the intake of skilled worker principal applicants to no less than one-fifth of our annual immigration. This policy should be reflected each year in Canada's Immigration Plan.

#### **Recommendation 4.3**

The Committee recommends that the federal government adopt a multi-year Immigration Plan and, to the greatest extent possible, make a commitment to ensuring that skilled worker principal applicants account for at least 20% of our total annual immigration intake. In addition, Citizenship and Immigration Canada should give high priority to reducing the inventory of skilled worker applications for immigration to Canada. For greater clarity, it is not the Committee's intent that this recommendation adversely affect the intake of immigrants in other immigration categories.

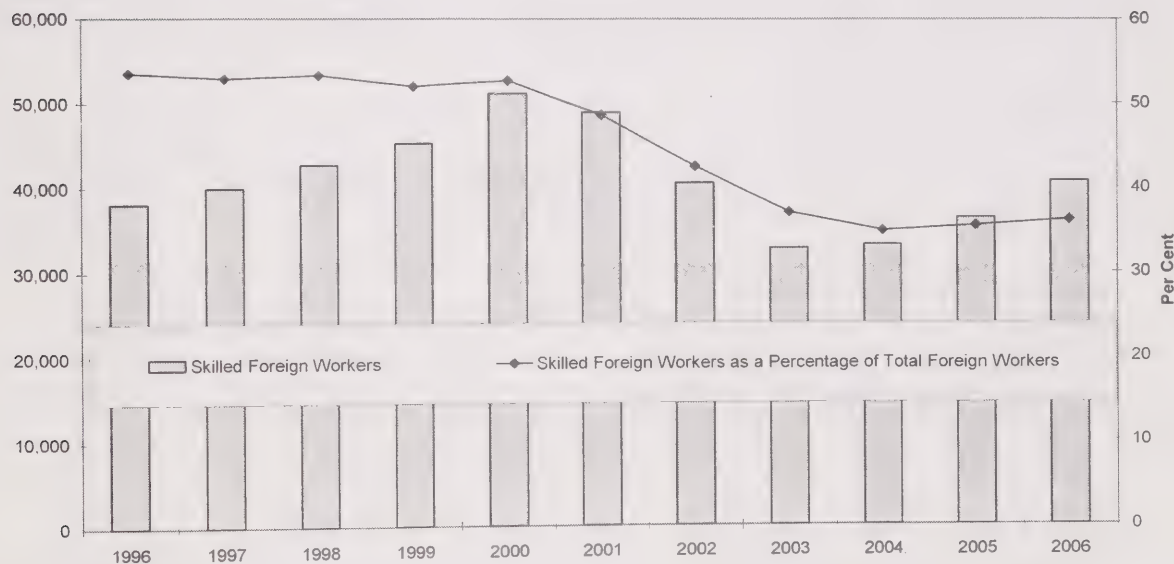
### **TEMPORARY FOREIGN WORKERS**

In addition to admitting skilled workers as permanent residents, Canada also admits foreign workers on a temporary basis. In 2006, Canada admitted 112,658 temporary foreign workers to meet the skills needs of the Canadian labour market. As evidenced by

the data depicted in Chart 4.2, not all foreign workers who enter Canada on a temporary basis are highly skilled. In fact, these data show that the proportion of highly skilled<sup>339</sup> foreign workers has declined since 2000. In 2006, skilled foreign workers accounted for roughly 36% of total foreign workers, down from almost 54% in 1996. Although Central Canada remains the destination of most temporary foreign workers, Western Canada's share of foreign workers has been rising rapidly in recent years, due to the overall tightening of the labour market in British Columbia and Alberta. In 2006, roughly 36% of all temporary foreign workers went to British Columbia and Alberta, up from one quarter at the beginning of the decade.<sup>340</sup>

The Committee was told that greater use should be made of temporary workers — both skilled and unskilled — to help ensure that Canada has enough workers to meet the needs of employers, some of whom are becoming increasingly reliant on temporary foreign workers to maintain or increase production. However, this view was not shared by all, as some witnesses questioned the rationale for admitting foreign workers into this country, especially low-skilled workers, given the number of unemployed workers in Canada.

Chart 4.2 - Annual Flow of Skilled Temporary Foreign Workers



Source: Citizenship and Immigration Canada and Library of Parliament

339 Highly skilled refers to Skill Level O, A and B.

340 Citizenship and Immigration Canada, 2007, p. 72, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2006.pdf>.



Before a temporary foreign worker is admitted to Canada, an employer's job offer must be assessed by Human Resources and Social Development Canada (HRSDC).<sup>341</sup> In this context, HRSDC personnel are supposed to confirm that: "the wages and working conditions associated with the job offer are standard for that type of employment; the job cannot easily be filled by a qualified and available Canadian; and allowing a foreign national to fill the position is unlikely to have a negative effect on the Canadian economy and labour force."<sup>342</sup> Some witnesses questioned HRSDC's labour market assessments regarding the difficulty employers have in filling particular positions. We recognize the concurrent existence of shortages and surpluses of similarly skilled workers in Canada. We also recognize that low wages (along with other factors discussed in Chapter 2 of our report) can impede geographical mobility for many unemployed workers, especially if the job offer entails moving halfway across the country.

HRSDC requires a labour market opinion to be provided when a temporary work permit is approved. They have to consider several factors. I want to highlight two of them. One factor is whether hiring a temporary worker addresses a labour shortage. Labour shortages in industries such as agriculture, child care, or elder care are in large part a result of poor working conditions and low wages in these sectors, as opposed to a shortage of low-skilled workers in Canada [...] Another factor that the HRSDC labour opinion requires before approving a temporary worker is — and this is important for us — whether the wages and working conditions offered are sufficient to attract Canadian citizens or permanent residents to, and retain them in, that work. We believe that this factor is too often overlooked. In essence, the Canadian government has adopted a policy of bringing in cheap foreign labour to perform the work that Canadians do not want to do, rather than addressing poor and unsafe working conditions in certain sectors.<sup>343</sup>

**Ms. Veena Verma**  
**Canadian Ecumenical Justice Initiatives — KAIROS**

We have some members in Alberta, and I bring their example because they're the ones who have been bringing the majority of concerns to us. They don't have any employees right now. Some of their garden centres, some of their landscape companies, and some of their nurseries actually aren't operating in some cases. Some of them have gone out of their way to pay over \$5,000 to bring in a foreign worker for twelve months, and sometimes eight months, just to do the job. We have a lot of people in Canada who can do this work, and obviously we want Canada first. We have areas of high unemployment, so why not bring those people to other areas? Why not facilitate it?<sup>344</sup>

**Mr. Victor Santacruz**  
**Canadian Nursery Landscape Association**

---

341 Not all temporary workers need a work permit (e.g., some guest speakers, performing artists, athletes, providers of emergency services, business visitors and diplomats).

342 Citizenship and Immigration Canada, *Fact Sheet 14: Temporary Foreign Workers* <http://www.cic.gc.ca/english/pub/index-2.html>.

343 Evidence, Meeting No. 26, October 26, 2006 at 10:40 a.m.

344 Evidence, Meeting No. 25, October 26, 2006 at 8:45 a.m.

[T]he CLC questions the employer's promoted myth of a widespread skills shortage in Canada. There is growing evidence that employers are using the claim of skills shortage to employ foreign workers in a range of skills categories thereby avoiding the obligation to provide workers with acceptable working conditions and wage levels.<sup>345</sup>

**Mr. Hassan Yussuff**  
**Canadian Labour Congress**

The Committee was told that some temporary workers, especially seasonal agricultural workers, are subjected to substandard living accommodations and working conditions. The Seasonal Agricultural Worker Program (SAWP) permits agricultural producers to hire agricultural workers from a number of countries for a specific period of time (no longer than eight months). Like employers who hire temporary workers in general, agricultural employers are also required to try to hire unemployed Canadians to meet their labour needs. If employers are unable to hire enough Canadian workers to meet their labour needs, they may apply to hire foreign workers under SAWP provided that the wages to be paid are the same as those paid to Canadian workers (applications involving rates of pay below those paid to Canadian workers are not approved). Moreover, an employer must sign a contract with seasonal agricultural workers outlining the wages, job duties and conditions related to the transportation, accommodation, and health and occupational safety of contracted employees.<sup>346</sup> HRSDC expects working conditions to conform to provincial labour standards and that accommodations (which are provided by the employer as part of the contract) be approved by the appropriate provincial or municipal authority.<sup>347</sup>

Some witnesses suggested that employers who do not respect their contracts with seasonal agricultural workers or do not meet minimum provincial labour standards should be penalized. Although federal authority is very limited in these areas, the federal government is certainly in a position to deny subsequent applications from employers who do not comply with the rules of the program.

Many of these workers work 12 to 15 hours a day without overtime pay or any type of holiday pay. They use dangerous chemicals and pesticides with no safety equipment or protection and training. They live in substandard housing, which I have pictures of, with leaking sewage and inadequate washrooms. They have an inability to access most employment insurance benefits despite their contributions. They face various barriers to accessing adequate housing services. And they're prohibited from forming collective bargaining and joining unions. For actually taking a stand for anything they believe in, they could be sent home. As such, many workers are reluctant to stand up for their rights, since employers find it easier to send workers home at their own expense instead of dealing with their serious concerns. The lack of an appeal mechanism in the seasonal

---

345 Evidence, Meeting No. 62, March 20, 2006 at 3:55 p.m.

346 Under the SAWP employers must pay for work permit fees and two-way airfare, of which a maximum of \$450 may be recouped from workers' pay.

347 Human Resources and Social Development Canada, "HRSDC Assessment Under the Seasonal Agricultural Worker Program" <http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/seaagrass.shtml#haws>.



agricultural worker program forces many workers to remain silent out of fear of being expelled from the program.<sup>348</sup>

**Mr. Chris Ramsaroop**  
**Justice for Migrant Workers — Ontario**

I know there's an underlying statement that in particular some of the unions make when referring to temporary workers, which is that this is just a way for construction industry employers to bring in cheap foreign labour. I want to say that is absolutely not the case. In fact it doesn't make sense. It's very expensive for a company to go out and find temporary foreign workers. There are relocation, travel, recruitment, and retraining costs, none of which you have with the Canadian worker. In short, should we be accepting any of these sorts of unfair treatment? Absolutely not. It is an absolute responsibility of the federal government to ensure that this not happening. However, those potential problems should not be dissuading us from ensuring that temporary foreign workers are a source of future labour supply.<sup>349</sup>

**Mr. Jeff Morrison**  
**Canadian Construction Association**

Several witnesses expressed the view that temporary foreign workers should be given an opportunity to apply for permanent residence while in Canada, a feature that already exists in the Live-in Caregiver Program.<sup>350</sup> Some proponents of this idea also suggested that a similar approach be taken to “regularize” undocumented individuals who have a significant attachment to the Canadian labour market, but reside illegally in this country.

Our employment and immigration policies were developed in an era when unemployment was a national challenge. The new challenge is finding workers, and we will be in a vicious international competition for immigrants with developed countries, such as the U.S., Europe, and Australia, which are experiencing the same demographic trends and labour shortage challenges [...] We need to modernize our immigration system, and in particular the point system, so that it recognizes the diverse needs of Canada's labour

---

348 Evidence, Meeting No. 29, October 27, 2006 at 8:50 a.m.

349 Evidence, Meeting No. 24, October 25, 2006 at 11:50 a.m.

350 Under the Live-in Caregiver Program applicants must: have successfully completed the equivalent of a Canadian high school education; have at least six months of full-time classroom training or 12 months of full-time employment (including six continuous months with one employer) in a field or occupation related to the job being sought as a live-in caregiver; be able to read, write and speak either English or French in a working environment; and have a written employment contract with a future employer. After completing at least two years under the Live-in Caregiver Program, individuals may apply for permanent residence in Canada <http://www.cic.gc.ca/english/pub/caregiver/caregiver-2.html#2>.



market. We need to put more emphasis on Canadian work experience and school credentials, and less emphasis on foreign education and experience. We need to make the temporary foreign worker programs into bridging programs to permanent residency.<sup>351</sup>

**Ms. Joyce Reynolds**  
**Canadian Restaurant and Foodservices Association**

As announced in Budget 2007, the federal government intends to introduce a new process for allowing, under certain conditions, the landing of foreign students with Canadian credentials and skilled work experience, and skilled temporary foreign workers who are already working in Canada. It is estimated that some 25,000 Canadian-educated foreign students and skilled foreign workers will be able to apply for permanent residence each year (\$33.6 million will be allocated over the next two years for this purpose).<sup>352</sup> Depending on the success of this initiative, future consideration could be given to expanding this initiative to other temporary foreign workers who have significant Canadian working experience.

Some witnesses told the Committee that hiring temporary foreign workers entails an administrative burden that needs to be reduced. Hiring foreign workers is costly and, in some cases, long processing times can have a direct impact on an employer's operations. The Committee is aware of Citizenship and Immigration Canada's service modernization initiative and applauds the steps that have been taken recently to enhance administrative efficiency. In this context, we note the recent establishment of temporary worker units in Vancouver and Calgary, on a trial basis, to help facilitate the entry of temporary workers in sectors where they are needed most. More recently, the federal government extended, where appropriate, HRSDC's Labour Market Opinion from 12 to 24 months, thus paving the way for longer periods of employment among foreign workers employed under the Pilot Project for Occupations Requiring Lower Levels of Formal Training (National Occupation Classification skill levels C and D). Effective February 23, 2007, concurrent processing for Labour Market Opinions and foreign national work permits is expected to reduce the overall processing time required to approve applications for temporary foreign workers.<sup>353</sup> The Committee supports the recent allocation of \$50.5 million over the next two years to support improvements to the Temporary Foreign Worker Program (e.g., expanding the on-line application system and maintaining lists of occupations where workers are known to be in short supply) and encourages Citizenship and Immigration Canada to continue to seek ways to reduce the administrative burden facing employers who need quicker access to temporary foreign workers.

---

351 Evidence, Meeting No. 28, October 26, 2006 at 3:00 p.m.

352 Department of Finance, *The Budget Plan 2007 ASPIRE to a Stronger, Safer and Better Canada*, March 19, 2007, p. 218 <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007e.pdf>.

353 Citizenship and Immigration Canada, "Improvements to the foreign worker program" <http://www.cic.gc.ca/english/press/backgrounders/2007-02-23.html>.

Citizenship and Immigration needs to be more in tune with the process, more involved not only in creating approvals, but in assisting to enforce the rules of the program set out by HRSDC. There have been improvements, but there can still be more consistency among Service Canada HRSDC offices across the country in terms of the application of the rules of the program and especially in processing times [...] In Alberta, for example, it is upwards of 12 weeks for an employer to get an approval and that can often go longer. Then when an employee applies overseas, they're looking, depending on the embassy, at anywhere from six weeks to four months [...] That means lost productivity as that time goes on [...] The other major other issue employers would like to see is limiting HRSDC to the job description, working hours and the wages, leaving out matters such as air fare and some other requirements that are in the program that make it more of a burden on the employer than it needs to be.<sup>354</sup>

**Mr. Gregg Badger**  
**Canadian Meat Council**

#### **Recommendation 4.4**

**The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada examine and report on ways to facilitate the transition of foreign workers from temporary to permanent status and conduct a thorough assessment of the means and implications of recognizing, as temporary foreign workers, illegal workers who can demonstrate their successful integration into the Canadian labour market.**

#### **Recommendation 4.5**

**The Committee recommends that the federal government, in cooperation with provincial and territorial governments and stakeholders, take immediate action to end abuse and exploitation, and ensure labour rights and appropriate working and living conditions of participants under the Temporary Foreign Worker Program and the Seasonal Agricultural Worker Program.**

#### **Recommendation 4.6**

**The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada, in formulating its Labour Market Opinion pertaining to an employer's application to hire foreign workers, also assess the applicant's efforts to attract and train workers in Canada.**

---

354 Evidence, Meeting No. 63, March 21, 2007 at 3:40 p.m.

## INTEGRATING IMMIGRANTS INTO THE LABOUR MARKET

Given immigration's important role as a contributor to both the quantity and quality of labour in Canada, it is important to help immigrants make a quick and successful transition into the Canadian labour market. More often than not, when immigrants first enter the labour market there is usually a period of adjustment during which work experience is acquired, language skills are improved, and education and occupational credentials are assessed. Throughout this period, immigrants usually experience lower earnings and higher rates of unemployment compared with Canadian-born workers with similar attributes.

A growing body of evidence suggests that recent immigrants are experiencing greater difficulties integrating into the Canadian labour market compared with earlier cohorts. For example, immigrants who entered Canada within five years of the 1981 Census had an unemployment rate of 7.1%, compared with 7.9% among Canadian-born individuals. According to the 2001 Census, the unemployment rate among new arrivals was 12.7%, compared with 7.4% among Canadian-born individuals. In other words, the relative unemployment rate among new arrivals almost doubled during this 20-year period.<sup>355</sup> In 2001, the relative unemployment rate among new arrivals with the highest levels of education was 3.5 times higher than among Canadian-born individuals with graduate degrees.<sup>356</sup> More recent data published by Statistics Canada indicates that these observations are also applicable to recent immigrants aged 25 to 54.<sup>357</sup>

According to Statistics Canada, immigrants residing in Canada for less than five years had low-income rates of 24.6% in 1980, 31.3% in 1990 and 35.8% in 2000.<sup>358</sup> In 2000, recent male immigrants aged 25 to 54 employed full time earned an estimated 19% less than their Canadian-born counterparts, while female immigrants earned about 20% less than Canadian-born women.<sup>359</sup>

---

355 C. Lochhead, *The Transition Penalty: Unemployment Among Recent Immigrants to Canada, Canadian Labour and Business Centre, July 2003* [http://www.clbc.ca/files/Reports/Fitting\\_In/Transition\\_Penalty\\_e-CLBC.pdf](http://www.clbc.ca/files/Reports/Fitting_In/Transition_Penalty_e-CLBC.pdf).

356 Canadian Labour and Business Centre, *CLBC Handbook on Immigration and Skill Shortages*, p. 24 of 36 [http://www.clbc.ca/files/Reports/Immigration\\_Handbook.pdf](http://www.clbc.ca/files/Reports/Immigration_Handbook.pdf).

357 In 2006, the relative unemployment rate among new arrivals in this age group was 2.3 times higher than similarly aged Canadian-born workers. In addition, the relative unemployment rate among recently arrived immigrants aged 25 to 54 with a post-secondary degree or diploma and a university degree were 4.2 and 3.9 times higher respectively than similarly aged and educated Canadian-born workers (D. Zietsma, *The Canadian Immigrant Labour Market in 2006: First Results from Canada's Labour Force Survey*, Statistics Canada, 2007, <http://www.statcan.ca/english/freepub/71-606-XIE/71-606-XIE2007001.pdf>).

358 G. Picot and F. Hou, *The rise in low-income rates among immigrants in Canada*, Statistics Canada, June 2003, p. 9 <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2003198.pdf>.

359 Statistics Canada, *The Canadian Labour Market at a Glance, 2005*, June 2006, p. 91 <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/Statcan/71-222-X/71-222-XIE2006001.pdf>.



NOIVMWC has testimonies from newcomer women to show that this cohort of immigrant women and men are better qualified than ever before, yet they are worse off economically than any previous less-educated cohorts. Employability for us immigrants has come to mean being consigned to “McJobs” — dead end, low waged, and unskilled work — or short-term contract work with little or no benefits in a flexible labour market. Underemployment is the immigrant’s curse, and we are the victims of skill erosion and what Professor Jeffrey Reitz refers to as brain waste.<sup>360</sup>

Anurahda Bose

National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

According to Wave 2 data collected through the *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada*, which focuses on prime working-age immigrants (i.e., 25 to 44 year olds) especially principal applicants in the skilled worker category, 80% of these immigrants worked in at least one job during their first two years in Canada (the breakdown for skilled workers, immigrants in the family category and refugees was 90%, 78% and 62% respectively).<sup>361</sup> Although the employment rate of prime working-age immigrants moved toward the national average over the 104-week period after landing, it was still 18 percentage points lower than the national rate for similarly aged Canadian workers by the end of this period. Roughly one-half of employed prime working-age immigrants held more than one job during their first two years in Canada. Of those who looked for employment 6 to 24 months after landing, 26% cited the lack of Canadian work experience as the most difficult problem in getting a job. This problem was followed by a lack of acceptance or recognition of foreign work experience or credentials (21%), language barriers (15%) and a lack of jobs (14%).<sup>362</sup> “Despite these challenges, the share of newcomers who said they were satisfied with their job increased from 74% six months after landing to 84% two years after landing. Job satisfaction was higher for those who were able to use their training, who worked in their intended occupation or who worked full-time.”<sup>363</sup>

360 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 11:30 a.m.

361 Statistics Canada, *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Progress and Challenges of New Immigrants in the Workforce 2003*, October 2005, p. 7 <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-615-XIE/89-615-XIE2005001.pdf>.

362 Ibid., p. 10. A roughly similar ranking (though smaller in magnitude) of these difficulties was reported among immigrants interviewed after 25 to 48 months of their arrival (Wave 3) (G. Schellenberg and H. Maheux, “Immigrants’ perspectives on their first four years in Canada: Highlights from three waves of the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada,” *Canadian Social Trends*, April 2007, Table 9, <http://www.statcan.ca/english/freepub/11-008-XIE/2007000/pdf/11-008-XIE20070009627.pdf>).

363 Ibid., p. 11.

Many witnesses who appeared before the Committee identified similar problems experienced by immigrants trying to make a transition into the Canadian labour market. These witnesses made several recommendations to help newly arrived immigrants make the necessary adjustments to the Canadian labour market. For example, we were told that Canada should provide better labour market information to potential immigrants before their arrival in Canada. Immigrants need to receive accurate information about available jobs, potential difficulties obtaining Canadian work experience in their intended occupation, and what needs to be done to have their education and other credentials assessed and fully recognized.

I applied for immigration through proper channels [...] I did the interview, but they did not give me the right information. They said to me, you have a lot of opportunities in Canada. Right now you can enter [...] When I came, I found the scenario was totally different. I worked here at Agriculture and Agri-Food Canada as a volunteer for three years and seven months. On my own discipline, I have done 10,000 samples to them, but I left that one on the 31st of January of this year because there is no hope to get a job. How can I survive? I have two kids and my wife. My wife also did one year of voluntary work at Agriculture and Agri-Food Canada. Both of us did higher studies in U.K.<sup>364</sup>

**Mr. Abdul Malek**  
**Canadian Centre for Global Professionals**

Members of the Committee believe that it is extremely important to provide potential immigrants with accurate and timely information about the way the Canadian labour market operates and what is required to find employment in their intended occupation. In doing so, immigrants may decide to take steps (e.g., have their credentials assessed) before immigrating to facilitate a smooth transition into the Canadian labour market. At the very least, with this information immigrants should arrive in Canada with more realistic labour market expectations. In this context, we support the initiative to create a Foreign Credential Referral Office within Citizenship and Immigration Canada to inform potential immigrants and newcomers already in Canada about the Canadian labour market, credential assessment and recognition requirements, and pathways to assessment services in Canada.<sup>365</sup>

We recommend providing potential immigrants with clear and accurate information about working in Canada prior to their immigration [...] increasing the funding for language programs that offer occupation-specific language training, employment preparation, and paid work placement [...] providing child care support and more flexible hours for ESL

---

364 Evidence, Meeting No. 65, March 27, 2007 at 10:20 a.m.

365 Department of Finance, March 19, 2007, p. 218.

students to improve accessibility [...] offering incentives to employers who will provide work placements or internships to immigrants to help them gain Canadian work experience.<sup>366</sup>

**Ms. Lori Willocks**  
**Calgary Immigrant Aid Society, Vibrant Communities Calgary**

Many witnesses suggested that adjustment support for newcomers to Canada should focus on providing: opportunities to acquire Canadian work experience; bridge support for those who need upgrading to raise their qualifications to Canadian standards; and greater access to job-related language training. All of these measures were characterized by witnesses as important initiatives to help newcomers gain access to their intended occupations or find jobs that fully utilize their skills and knowledge.

We urge the Government of Canada to work with provincial governments, professional organizations, and licensing bodies to ensure loans and other resources are available for qualifying exams and upgrading, to develop academic assessment tools and testing, and to ensure retesting is accessible and affordable. We need to increase the opportunity for foreign-trained professionals to acquire more Canadian experience under supervision, and accelerate the accreditation or retraining process through English and French language training, including long-term and/or immersion language training where needed.<sup>367</sup>

**Ms. Karen Dempsey**  
**National Council of Women of Canada**

[O]ne of the areas where the federal government could really make a big difference is funding ESL for skilled immigrants. What happens now is that there's much more of generic ESL provided and not ESL for professionals. At their initiative, certain colleges have tried to do that, but they have really struggled for lack of funding. That's a big support that could happen, and the coordination of the foreign credentials [...] the number one issue I had hoped to make was that the federal government would actually fund Canadian workplace training. A StatsCan survey has shown that the number one issue is not so much language, as we would have thought, as it is the lack of Canadian workplace practice experience. You get engineers, doctors, architects, and construction workers who have all the skills and a lot of experience, but what they miss is that little link that doesn't give them the Canadian registration because they haven't had Canadian workplace practice. I think my colleague was absolutely right in saying that much of what they need is that lexicon, that currency of practice, the way people talk in a workplace in Canada. You only get that from being in a Canadian workplace.<sup>368</sup>

**Ms. Shyla Dutt**  
**Pacific Foundation for Diversity**

---

366 Evidence, Meeting No. 35, November 9, 2006 at 8:55 a.m.

367 Evidence, Meeting No. 20, October 24, 2006 at 9:15 a.m.

368 Evidence, Meeting No.33, November 8, 2006 at 9:30 a.m.



The federal government provides financial support to facilitate labour market adjustment among immigrants through several initiatives (e.g., Workplace Skills and Enhanced Language Training initiative) delivered primarily by Citizenship and Immigration Canada and HRSDC. The Enhanced Language Training initiative is a relatively recent measure that provides immigrants with job-specific language training and other services that help them secure employment (e.g., internships, temporary placement, help obtaining licensure, job search assistance). In 2007-2008, Citizenship and Immigration Canada expects to spend roughly \$41.5 million on this initiative. Given the magnitude and persistence of adjustment problems faced by newly arrived immigrants, many members of the Committee believe that more funding should be provided to help immigrants, especially those who are highly skilled, to acquire Canadian work experience and skills upgrading to attain a Canadian standard. Support for the latter could combine both repayable and non-repayable assistance, both of which could be determined according to financial and labour market needs.

#### **Recommendation 4.7**

**The Committee recommends that the federal government examine the need for a special program to provide financial assistance in the form of loans and grants to newly arrived immigrants who require education or training to upgrade their credentials in order to attain Canadian accreditation.**

#### **Recommendation 4.8**

**The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada monitor closely the demand for job-related language training and seek additional funding as required to meet the needs of highly skilled immigrants who are unable to find employment in their intended occupation because they lack adequate official language skills.**

#### **Recommendation 4.9**

**The Committee recommends that one of the objectives associated with the recently proposed \$500 million investment in new labour market programming could be the successful integration of newly arrived immigrants into the Canadian labour market. In pursuit of this objective, a subsidy could be paid to employers who provide work opportunities to immigrants who are unable to find employment in their intended occupation because they lack Canadian work experience.**



## CONCLUSION

---

There is little doubt that Canadian policy-makers are about to be challenged by an unstoppable demographic event. In 2011, the baby-boom generation will begin to reach the age of 65. Although some workers in this demographic group have already left the workforce, most will leave the labour force during the next two decades. This event, combined with the long-term decline in Canada's fertility rate, will contribute to a major slowdown in labour force growth. Within the next ten years, immigration is expected to account for all net labour force growth.

Slower growth in the supply of skills, combined with the continually rising skills needs of the labour market, increases the likelihood that the skills shortages problem currently facing some employers across the country will worsen. To alleviate these labour market imbalances, the Committee recommends a number of measures to increase the participation of under-represented groups in the labour market as well as to increase investments in education and training, a key ingredient to improving Canadian productivity and economic prosperity.

A labour force that possesses the quality and quantity of skills needed in the workplace is a necessary, although insufficient, condition for meeting Canada's labour market needs in the years ahead. We must also ensure that workers' skills are recognized, accepted and utilized fully by employers in all regions of the country. We can no longer afford to waste the skills of domestic- and foreign-born workers.

As noted at the outset of our report, addressing the labour market challenges that Canada will face over the next decade and beyond will not be solved today. But we need to move quickly to ensure that better policies are in place to address Canada's current and future employability challenges. It is our hope that the recommendations presented in this report will contribute to the development of these policies, collectively referred to as an employability strategy, and that these policies will produce a more inclusive, skilled and adaptable workforce to meet Canada's labour market challenges in the years ahead.

Finally, members of the Committee would like to thank all of the groups and individuals who took the time to submit a brief and/or to testify at one of our many meetings held across the country. Without their thoughtful consideration and expertise, along with their patience in view of several interruptions to our study, our report would not have been possible.





## LIST OF RECOMMENDATIONS

---

### Recommendation 1.1

The Committee recommends that federal and provincial/territorial governments contribute funding and work together with business, labour, educators and other key stakeholders to further the development of a national human resources planning capability by expanding the sector council model. As a first priority, efforts should focus on establishing a sector council on health care services.

### Recommendation 1.2

The Committee recommends that the federal government support the establishment of stronger links between the skills needs identified by sector councils and those provided through the educational system to ensure that curricula reflects, and continues to develop in concert with, Canada's socio-economic needs.

### Recommendation 1.3

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada improve the quality and timeliness of labour market information and provide more detailed skills-based demand and supply forecasts for regional and local labour markets.

### Recommendation 1.4

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada continue to work with the Canadian Council of Directors of Apprenticeship to standardize apprenticeship training and certification programs across the country, to increase the number of Red Seal certifications and to extend Red Seal designations to trades that require compulsory certification.

### Recommendation 1.5

The Committee recommends that all signatories to Chapter 7 of the *Agreement on Internal Trade* (AIT) continue to work toward full compliance, particularly in terms of workers with foreign training who are fully licensed in one jurisdiction, and that the Forum of

Labour Market Ministers continue to examine avenues for improving the AIT's mobility provisions as well as beginning discussions to expand the number of occupations covered under Chapter 7 and ensure the protection of technical and professional occupational standards.

#### Recommendation 1.6

The Committee recommends that the federal government examine the moving expenses provision of the *Income Tax Act* with a view to extending this provision to individuals who must leave their principal residence to work on a temporary basis, provided their principal residence is retained.

#### Recommendation 1.7

The Committee recommends that the federal government provide funding to assist individuals who agree to relocate to enter employment in occupations experiencing skills shortages.

#### Recommendation 1.8

The Committee recommends that skilled workers — as defined in Part 6, Division 1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* — applying to immigrate to Canada, especially those whose designated occupation is regulated, be fully informed by Immigration Officers and other stakeholders abroad as to the education, training and licensing requirements to practise in the province or territory in which they intend to reside. Applicants should be fully informed of credentials assessment services in Canada and should be strongly encouraged to have their credentials assessed by an approved agency prior to immigrating to Canada.

#### Recommendation 1.9

The Committee recommends that the federal government continue to pursue, in cooperation with provincial and territorial governments and other stakeholders, a national agency for the assessment and recognition of credentials, especially foreign credentials. The Committee proposes that this agency adopt a broad mandate to: (1) promote national standards for the certification and licensing of workers; (2) develop and provide avenues for the assessment of credentials and the licensing of internationally trained individuals



who immigrate to Canada; (3) ensure that equivalency exams are fair and accurately reflect the knowledge requirements expected of individuals educated in Canada; (4) promote international awareness about our education and certification requirements for various occupations; and (5) promote the development and adoption of a system for recognizing prior learning and work experience to facilitate access to the formal education system.

#### **Recommendation 2.1**

The Committee recommends that the federal government consider expanding and restructuring the Apprenticeship Job Creation Tax Credit and the Apprenticeship Incentive Grant to encourage growth in apprenticeships and the completion of apprenticeship training generally.

#### **Recommendation 2.2**

The Committee recommends that the federal government examine and evaluate, in coordination with the provinces that do not already have a similar program, a federal training fund based on the Quebec model, into which all employers with payrolls over \$1 million are required to invest the equivalent of 1% of their payroll, minus the amount they verifiably spend on workplace literacy and other training.

#### **Recommendation 2.3**

The Committee recommends that the Forum of Labour Market Ministers and the Council of Ministers of Education, Canada work together to examine and implement ways to better integrate apprenticeship training and post-secondary education across the country. It is thought that a more integrated system would increase the attractiveness of apprenticeship training and accommodate the movement of individuals between both systems.

#### **Recommendation 2.4**

The Committee recommends that the federal government encourage employers to provide workplace literacy training by permitting them to deduct some multiple of literacy training-related expenses that are incurred relative to some predetermined period or base year.

## **Recommendation 2.5**

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial and territorial governments, set concrete national targets in the short, medium and long terms to raise Canada's literacy rates based on the International Adult Literacy and Skills Survey. The Committee recommends that the federal government begin as soon as possible to develop and implement a ten-year plan with adequate funding to achieve these targets through a coherent national adult learning strategy, including bilateral accords with each province and territory.

## **Recommendation 2.6**

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial and territorial governments, commit to adequate, long-term, stable, transparent, core funding for national, provincial, territorial and regional literacy coalitions, and other education and training-based organizations, including funding for public awareness and learner outreach projects; financial and logistical access and support for learners; professional development; family literacy approaches; and partnerships between levels of government, and between employers and labour.

## **Recommendation 2.7**

The Committee recommends that the federal government continue to monitor the impact of the Canada Student Loans Program on students from low-income families, students from immigrant communities, students from rural and remote parts of Canada, Aboriginal students and students with disabilities, to ensure that these students have equitable access to student financial assistance programs. The federal government should monitor debt levels associated with student loans and ensure, through non-repayable financial support, that borrowing costs do not constrain access to a post-secondary education.

## **Recommendation 2.8**

**The Committee recommends that the federal government consider the following changes to the student loan system in its discussions with provincial and territorial governments pursuant to the proposals in Budget 2008 and issue a response to the Committee:**

- 1. Significantly reduce or eliminate the federal student loan interest rate;**
- 2. Create a federal Student Loan Ombudsperson to help students navigate the loan system, objectively resolve problems and ensure that students are treated with fairness and respect;**
- 3. Provide better relief during repayment of student loans, including expanding eligibility for permanent disability benefits, interest relief and debt reduction;**
- 4. Create enforceable federal standards governing the conduct of government and private student loan collection agents, subject to the policy objective of helping students find ways to repay their loan;**
- 5. Ensure that student borrowers are made aware of the total cost of their loan and receive regular, clear, accurate statements of account;**
- 6. Amend the “lifetime limit” on student loans such that they are not repayable until six months after the completion of full-time studies, including doctoral programs and medical residency;**
- 7. Reduce the discriminatory ban on bankruptcy protection for student loans to two years;**
- 8. Work with the provinces and territories to ensure that each Canadian student loan borrower can integrate all federal and provincial/territorial loans into one single loan for simpler repayment; and**
- 9. Reinstate the six-month interest-free grace period.**



## **Recommendation 2.9**

The Committee recommends that the federal government review Canada Student Loan repayment policies and practices to ensure that students who incur high levels of debt under the Canada Student Loans Program have sufficient flexibility to repay their loans. Consideration should be given to specifying conditions for extending the period at which loan repayment begins, as well as the period at which interest on loans begins to accrue. This additional flexibility is particularly important for individuals, such as medical school graduates and other post-graduate students, who currently cannot defer repayment despite ongoing training.

## **Recommendation 2.10**

The Committee recommends that the federal government provide long-term, stable funding in a dedicated post-secondary education transfer, in continuing collaboration with the provinces and territories.

## **Recommendation 2.11**

The Committee recommends that, subject to provincial and territorial agreement, the federal government continue to fund capacity-building initiatives in Canada's post-secondary education system and that consideration be given to providing ongoing funding for post-secondary infrastructure.

## **Recommendation 2.12**

The Committee recommends that the federal government continue to monitor the borrowing needs of part-time learners, including mature students, to ensure that they have adequate access to publicly funded, needs-based financing.

## **Recommendation 2.13**

The Committee recommends that the federal government review the *Income Tax Act* with a view to broadening the applicability of tuition and education tax credits, as well as the tax credit for interest paid on student loans, to provide more financial incentives to adults to engage in lifelong learning.

#### **Recommendation 2.14**

The Committee recommends that the federal government ensure that funding is provided to finance cost-shared projects that make use of technologies to expand lifelong learning opportunities, particularly projects that address the learning needs of workers in geographical areas where access to Canada's post-secondary education system is limited.

#### **Recommendation 2.15**

The Committee recommends that the federal government establish assistance measures for workers, especially low-income workers, to allow them to participate in lifelong learning.

#### **Recommendation 2.16**

The Committee recommends that the federal government continue to work with the provinces and territories to improve the effectiveness of measures delivered under Labour Market Development Agreements. Primary consideration should be given to improving the effectiveness of Employment Benefits and Support Measures in addressing Canada's growing skills shortages.

#### **Recommendation 2.17**

The Committee recommends that the federal government review the definition of "insured participant" under section 58 of the *Employment Insurance Act* with the intent of broadening eligibility for Employment Benefits and Support Measures.

#### **Recommendation 2.18**

The Committee recommends that, pursuant to Part V of the *Employment Insurance Act*, the federal government develop and implement pilot projects to:

1. Assess the impact and effectiveness of various qualification requirements and coverage conditions to identify program reforms that would strengthen work incentives, enhance employability and better address the needs of self-employed workers; and

2. Assess the effectiveness of EI contribution rebates for employers who: provide training to enhance the employability of workers in seasonal employment, older workers, Aboriginal workers and workers with disabilities; alleviate specific skill shortages; and enhance the basic skills of individuals with low levels of literacy.

Pilot project costs associated with this recommendation should not be included as part of the expenditure limit contained in section 78 of the *Employment Insurance Act*.

#### Recommendation 2.19

The Committee recommends that, subject to cost-shared funding arrangements and agreements with the provinces and territories, the federal government provide financial assistance to support measures that reduce the high school dropout rate.

#### Recommendation 3.1

The Committee recommends that the Minister of Labour encourage provincial and territorial labour ministers to establish a working group to examine barriers to continued employment among workers once they reach the age of 65, especially with regard to mandatory retirement provisions that continue to operate in some parts of the country.

#### Recommendation 3.2

The Committee recommends that the federal government examine section 15 of the *Canadian Human Rights Act* with a view to defining as a discriminatory practice the termination of an individual's employment because he or she has reached the normal age of retirement for employees working in similar positions.



### Recommendation 3.3

The Committee recommends that in their next triennial review of the *Canada Pension Plan* the Ministers of Finance consider possible changes to the Plan to better accommodate concurrent work and partial pension payments, and examine the need for actuarial adjustments to Canada Pension Plan payments with a view to ensuring that the impact of this program on seniors' decisions to remain in the workplace is, at the very least, neutral.

### Recommendation 3.4

The Committee recommends that the federal government monitor and assess the impact of the proposal in Budget 2008 to increase the Guaranteed Income Supplement earnings exemption to \$3,500.

### Recommendation 3.5

The Committee recommends that the federal government examine the efficacy of broadening the age and community eligibility criteria under the Targeted Initiative for Older Workers. In addition, consideration should be given to broadening the scope of this or some other program to support internship and mentorship opportunities for older workers. In the event that the Targeted Initiative for Older Workers program is broadened, funding could come from the newly announced \$500 million investment in new labour market programming, given that one of the stated objectives of this spending is to increase the labour force participation of under-represented groups in the Canadian labour market.

### Recommendation 3.6

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada conduct a comprehensive evaluation, in full consultation with Aboriginal groups, of the Aboriginal Human Resources Development Strategy to assess the results to date and to determine whether the Strategy can: meet the needs of Aboriginal working parents (particularly single mothers); meet the needs of a rapidly growing young Aboriginal population that will reach working age in the near future; and achieve its long-term goal of raising the Aboriginal employment rate to a level comparable to that found among non-Aboriginal Canadians. Based on the results of this evaluation, the federal government should, if necessary, dedicate

additional resources as needed, in particular by adopting long-term strategies of ten years to provide Aboriginal organizations, including band governments, planning and consultation time in the beginning years so they can take full advantage of the opportunities offered, and make any necessary modifications to the Strategy to enhance its effectiveness in meeting the employability needs of Aboriginal people.

### **Recommendation 3.7**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with provincial/territorial governments and Aboriginal stakeholders, take immediate steps to strengthen the commitment to provide high-quality, culturally relevant elementary and secondary education to Aboriginal students. Indian and Northern Affairs Canada should develop culturally sensitive measures and programs to reduce the high school drop-out rate among Aboriginal students and to better prepare students for post-secondary education. Pilot projects that would allow students to be linked with successful Aboriginal mentors should be used to strengthen school attendance and completion. The Committee recognizes the particular need to address education for First Nations and Aboriginal people from a lifelong learning perspective which includes: early childhood development; kindergarten to grade 12; post-secondary education; adult education and training. Part of this approach must include a commitment to build more schools on reserves to address the chronic lack of classroom space.

### **Recommendation 3.8**

The Committee recommends that the federal government commit to better supporting Indigenous education institutions, taking into consideration the proposals in Budget 2008.

### **Recommendation 3.9**

The Committee recommends that the federal government take the necessary steps to improve access to post-secondary education for Aboriginal people. Among other initiatives, the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program and the University College Entrance Preparation Program offered through Indian and Northern Affairs Canada should be broadened, and the budget for these programs should be increased and indexed to growth in the Aboriginal post-secondary school-age population. The federal

government must continue to support the Indian and Northern Affairs Canada Post-Secondary Student Support Program and consider removing the two-per cent cap instituted in 1996.

#### **Recommendation 3.10**

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial/territorial governments and Aboriginal stakeholders, develop a program to raise awareness among Aboriginal people about the importance of, and economic benefits associated with, completing a post-secondary education.

#### **Recommendation 3.11**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada encourage the participation of Aboriginal people in trades-related training by working with Aboriginal stakeholders to examine initiatives and budgets geared specifically to meeting the needs of Aboriginal workers.

#### **Recommendation 3.12**

The Committee recommends that the federal government continue to support and implement fully the Racism-free Workplace Strategy to reduce discriminatory barriers to employment, promote a better understanding of Aboriginal cultural issues, and promote the socio-economic advancement of Aboriginal people.

#### **Recommendation 3.13**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with other governments and Aboriginal stakeholders, develop innovative solutions to relocation problems that arise when Aboriginal people, especially youth and women, move to urban centres in search of employment.

#### **Recommendation 3.14**

The Committee recommends that the federal government examine the feasibility of developing incentive-based programs to encourage partnerships between employers operating near reserves and Aboriginal stakeholders that would foster training and employment opportunities on or near reserves.



### **Recommendation 3.15**

The Committee recommends that the federal government, in partnership with provincial/territorial governments and Aboriginal organizations, develop a national Aboriginal housing policy to address the needs of Aboriginal people living on and off reserves. To maximize the socio-economic benefits of this policy, skills training should be provided to Aboriginal people who are interested in jobs related to residential construction, housing services and other occupations in the housing industry.

### **Recommendation 3.16**

The Committee recommends that the federal government recommit to an Aboriginal Business Strategy, in which it would support Aboriginal economic development by setting fixed targets to make Aboriginal-owned businesses a preferred supplier of services and materials, especially in remote and northern regions.

### **Recommendation 3.17**

The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, continue to develop and implement a national disability act to promote and ensure the inclusion of people with disabilities in all aspects of Canadian society.

### **Recommendation 3.18**

The Committee recommends that the federal government increase funding for the Opportunities Fund and expand the terms and conditions of this program to support effective long-term interventions and skills development opportunities, especially with respect to essential skills training. A portion of the increased funding could be used to enhance the participation of employers and to provide employers and employees with knowledge about disability issues, accommodation in the workplace, and the tools available to create an inclusive workplace. Particular attention should be given to monitoring and reporting results to ensure that the program achieves its anticipated outcomes.

### **Recommendation 3.19**

The Committee recommends that one of the objectives associated with the recently proposed \$500 million investment in new labour market programming be the successful integration into the labour market of persons with disabilities, with a goal to increase opportunities for those who face multiple barriers to employment. New funding levels for this objective should be established in accordance with federal–provincial/territorial agreements.

### **Recommendation 3.20**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada conduct a thorough assessment of the disability component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy and on the basis of this assessment make the necessary revisions to enhance the labour force participation of Aboriginal people with disabilities.

### **Recommendation 3.21**

The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, assess the need for and develop initiatives to improve accessibility within the learning environment for students with disabilities.

### **Recommendation 3.22**

The Committee recommends that the federal government, in consultation with provincial and territorial governments and stakeholders, assess the need for and develop initiatives to facilitate school-to-work transitions for young people with disabilities.

### **Recommendation 3.23**

The Committee recommends that the federal government, in consultation with employers and stakeholders, develop new tax incentives to encourage employers to make the necessary accommodations to hire and retain employees with disabilities (e.g., technical equipment, modified workstations, etc.).

### **Recommendation 3.24**

The Committee recommends that the federal government assess and enhance its role as a champion and role model in the creation and development of employment opportunities for persons with disabilities, including by using its purchasing power to acquire products and services produced or provided by persons with disabilities; by extending coverage of the federal contractors program to include more employers; by reviewing and enhancing employment equity measures; and by ensuring that the full spectrum of employment opportunities of the federal government and its agencies include persons with disabilities.

### **Recommendation 3.25**

The Committee recommends that the federal government take further steps to enhance pay and employment equity in Canada; affirm that pay equity is a fundamental human right protected under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and human rights law; and devise an effective methodology for job evaluation, job comparison and wage adjustments.

### **Recommendation 3.26**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada establish pilot projects under the Labour Market Agreements for Persons with Disabilities to assess the feasibility and effectiveness of providing disability-related supports (including mobility devices) to eligible participants to facilitate their integration into the labour market. The list of disability-related supports that would be eligible for funding should be developed in consultation with the provincial and territorial governments, disability groups and Aboriginal organizations.

### **Recommendation 3.27**

The Committee recommends that the federal government expand the Working Income Tax Benefit to address the low-income wall by including more low-income workers, specifically by raising the maximum income amounts for single workers and single parents. The federal government should assess the Quebec and Saskatchewan models for ways to reduce the lag time between assessment of income and receipt of benefit.



### **Recommendation 3.28**

The Committee recommends that the federal government consider requesting that provincial and territorial governments devote some portion of the Canada Social Transfer to finance comprehensive and effective labour market adjustment support to help social assistance recipients enter financially rewarding employment. Income support paid to social assistance recipients participating in these labour market adjustment programs should be treated as earnings for the purposes of the Working Income Tax Benefit.

### **Recommendation 3.29**

The Committee recommends that the federal government maintain and extend affordable housing programs — in consultation with the provinces and territories and stakeholders — to increase the supply of affordable housing and thereby enhance the employability of low-income individuals, including Aboriginal people, recent immigrants and single-parent families, three groups whose core housing needs are relatively high.

### **Recommendation 3.30**

The Committee recommends that the federal government ensure full funding for a national public early learning and child care system, including existing private child care centres, and pass legislation to enshrine principles of accessibility, quality and accountability in such a system, in consultation with provinces, territories and stakeholders.

### **Recommendation 3.31**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada develop and implement an EI pilot project to test the effectiveness of providing mobility assistance to seasonally employed workers who extend the duration of their seasonal jobs by moving within a region. This pilot project would assess the effects on employability of providing, in addition to mobility support, a supplementary EI benefit once a claim is established. The value of the supplementary benefit would depend on the number of additional weeks of seasonal employment worked. Participation in the pilot project would be voluntary.

### **Recommendation 3.32**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada develop and implement a pilot project that provides financial incentives to seasonal claimants who accept employment or enrol in training during the off season.

### **Recommendation 3.33**

The Committee recommends that federal regional economic development agencies, in consultation with the provinces, territories and stakeholders involved in community economic development, establish initiatives that support community-driven economic development projects designed to create off-season or year-round employment opportunities in communities experiencing relatively high levels of unemployment.

### **Recommendation 4.1**

The Committee recommends that the federal government review the assessment criteria used to select individuals who apply to immigrate to Canada as skilled workers with a view to: restricting points awarded for education to post-secondary education and training; providing more points (perhaps bonus points) for education and trades training recognized in Canada; providing more points for arranged employment; providing points for high-skills occupations experiencing chronic shortages; providing points for Canadian work experience; and awarding points for official languages based on approved official language tests.

### **Recommendation 4.2**

The Committee recommends that the federal government consider restructuring the points system to reward potential immigrants who can demonstrate that they have had their credentials assessed by an approved assessment agency. Although the results of these assessments may alter the decision to immigrate, at the very least they will serve to refine applicants' expectations and provide them with important, but necessary, information on any further education, training and licensing required to work in their designated occupation in Canada.

### **Recommendation 4.3**

The Committee recommends that the federal government adopt a multi-year Immigration Plan and, to the greatest extent possible, make a commitment to ensuring that skilled worker principal applicants account for at least 20% of our total annual immigration intake. In addition, Citizenship and Immigration Canada should give high priority to reducing the inventory of skilled worker applications for immigration to Canada. For greater clarity, it is not the Committee's intent that this recommendation adversely affect the intake of immigrants in other immigration categories.

### **Recommendation 4.4**

The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada examine and report on ways to facilitate the transition of foreign workers from temporary to permanent status and conduct a thorough assessment of the means and implications of recognizing, as temporary foreign workers, illegal workers who can demonstrate their successful integration into the Canadian labour market.

### **Recommendation 4.5**

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with provincial and territorial governments and stakeholders, take immediate action to end abuse and exploitation, and ensure labour rights and appropriate working and living conditions of participants under the Temporary Foreign Worker Program and the Seasonal Agricultural Worker Program.

### **Recommendation 4.6**

The Committee recommends that Human Resources and Social Development Canada, in formulating its Labour Market Opinion pertaining to an employer's application to hire foreign workers, also assess the applicant's efforts to attract and train workers in Canada.



#### **Recommendation 4.7**

**The Committee recommends that the federal government examine the need for a special program to provide financial assistance in the form of loans and grants to newly arrived immigrants who require education or training to upgrade their credentials in order to attain Canadian accreditation.**

#### **Recommendation 4.8**

**The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada monitor closely the demand for job-related language training and seek additional funding as required to meet the needs of highly skilled immigrants who are unable to find employment in their intended occupation because they lack adequate official language skills.**

#### **Recommendation 4.9**

**The Committee recommends that one of the objectives associated with the recently proposed \$500 million investment in new labour market programming could be the successful integration of newly arrived immigrants into the Canadian labour market. In pursuit of this objective, a subsidy could be paid to employers who provide work opportunities to immigrants who are unable to find employment in their intended occupation because they lack Canadian work experience.**

## APPENDIX A

# SKILLS SHORTAGES IN KEY SECTORS: MANAGING SKILLS SHORTAGES AND SURPLUSES IN CANADA<sup>367</sup>

---

### The Shortages

Canada's overall economy is operating at full production capacity, with unemployment at the lowest level in three decades. In a recent report from the Bank of Canada, 51% of firms surveyed reported that they currently face labour shortages that will restrict their ability to meet demand.

Many analysts are predicting labour shortages will affect all regions and sectors of Canada by 2010. A recent study by the Canadian Federation of Independent Business reveals a growing long-term vacancy rate among Canada's small businesses. It estimates that there were 233,000 positions in small- and medium-sized businesses unfilled for at least four months in 2005.

In some sectors shortages are pronounced in some parts of the country while surpluses are evident in others. It is therefore no surprise that managing both labour shortages and surpluses have emerged as a major concern for employers across Canada.

*The current shortages stem from a combination of factors including an aging population and declining birth rates. The Canadian economy is evolving requiring higher skills and knowledge from workers. Productivity and competitiveness require a well trained workforce. In some cases individuals have responded and are extending their schooling. However many young people continue to leave school, ill prepared for today's work force.*

### Impact of Shortages

The extent of the severity of the problem affecting both large and small employers is reflected in the following findings:

According to the Construction Sector Council, *Construction Looking Forward 2006-2014*; the new reality will be fewer workers and more work which threatens to limit economic growth, affecting all business cycles, provinces and industries. Canada's

---

367 Excerpt from the Alliance of Sector Councils, Submission to the House of Commons Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, *Overcoming Skills Shortages Sector-by-Sector*, September 2006

construction industry will need to replace approximately 150,000 retiring workers between 2005 and 2014 (Construction Sector Council).

The Mining Industry Human Resources Council predicts that over the next ten years, industry growth coupled with looming waves of retirement will create a need for up to 81,000 people in the Canadian minerals and metals industry workforce.

The trucking industry requires approximately 37,000 new truck drivers a year over the next five years (Canadian Trucking Human Resources Council).

The tourism industry projects growth of 300,000 new jobs over the next decade but the lack of young new recruits to fill these jobs are converging to create unprecedented labour shortages.(Canadian Tourism Human Resource Council).

Growth in manufacturing will require up to 62,000 skilled workers in aircraft maintenance by 2016.

78% of employers in the installation, maintenance and repair of appliances and electronic sector have indicated recruitment of skilled employees is their main challenge. More than one-third of the current workforce is 55 or older. Twenty-five per cent of the current workforce plan to retire in the next 5 years. (Installation, Maintenance and Repair Sector Council).

The Motor Carrier Passenger Council estimates that the bus industry will be facing a critical shortage of skilled and qualified mechanics and drivers to replace the estimated 45% of employees who will be retiring in the next five to seven years.

It is estimated that close to 40% of existing police workforce will retire over the next five years. (Police Sector Council).

Almost one-half of employers in the automotive repair industry (48.1%) and 57% of employers in the motorcycle repair sector reported that a lack of qualified staff was a significant issue for their organization. (Canadian Automotive and Repair Council).

The biotechnology industry has identified a shortage of managers with science and management competencies. (Biotechnology Human Resource Sector Council).

From 2001 to 2008 the plastics processing industry will add 28,500 more jobs while turnover will bring 25,000 new workers to the industry each year. (Canadian Plastics Sector Council).

The apparel sector in Canada is starting to grow again after having gone through a major restructuring where about half the jobs in the sector were lost between 2001 (104,000) and 2005 (62,000). The sector is transforming itself from a blue collar to white collar sector with close 5,000 new technicians' jobs being required by mid 2007 and



another 12,000 higher skilled production, technical and management jobs to be created over the next 5 to 7 years.

The Electricity Sector Council estimates that almost 40% of the current workforce will be eligible to retire by 2014. In some industry sectors (nuclear) or regions (British Columbia) the profile is worse with 40 % of the workforce approaching retirement. The industry will be challenged to replace those retirees with individuals of comparable and experience.

In Alberta there are more than \$120 billion worth of capital works projects on the books, employers will need to fill 400,000 new jobs by 2010 and to date the Alberta government has identified where 300,000 workers will come from.

It is anticipated there will be a serious succession issue in the area of cultural management as a generation of senior cultural managers prepare to take retirement. Sixty-six per cent of employers in Canada reported having difficulty filling positions with particular difficulty in filling positions for engineers, drivers, mechanics, electricians and skilled trades. (Manpower, 2006).

Fifty thousand skilled metal tradespersons will be needed in the next five years. (Canadian Tooling and Machining Industry).

The Automotive Parts Manufacturers' Association is projecting a 42% vacancy rate across Canada by 2007.

In the next 15 years the manufacturing sector will require an estimated 400,000 workers due to retirements. (Canadian Labour and Business Centre).

A 2005 study found that 62 of 76 major industrial associations are already having trouble finding the help they need. (Canada West Foundation).



## APPENDIX B

# ASSESSMENT CRITERIA AND POINTS AWARDED FOR THE PURPOSE OF SELECTING SKILLED WORKERS UNDER CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

---

Factor One: Education	Maximum 25
You have a Master's Degree or Ph.D. <b>and</b> at least 17 years of full-time or full-time equivalent study.	25
You have two or more university degrees at the bachelor's level <b>and</b> at least 15 years of full-time or full-time equivalent study.	22
You have a three-year diploma, trade certificate or apprenticeship <b>and</b> at least 15 years of full-time or full-time equivalent study.	22
You have a university degree of two years or more at the bachelor's level <b>and</b> at least 14 years of full-time or full-time equivalent study.	20
You have a two-year diploma, trade certificate or apprenticeship <b>and</b> at least 14 years of full-time or full-time equivalent study.	20
You have a one-year university degree at the bachelor's level <b>and</b> at least 13 years of full-time or full-time equivalent study.	15
You have a one-year diploma, trade certificate or apprenticeship <b>and</b> at least 13 years of full-time or full-time equivalent study.	15
You have a one-year diploma, trade certificate or apprenticeship <b>and</b> at least 12 years of full-time or full-time equivalent study.	12
You completed high school.	5
Learn more about the <a href="#">specific requirements and definitions of terms.</a>	



<b>Factor Two: Official Languages</b>	<b>Maximum 24</b>
<b>1st Official Language</b>	
High proficiency (per ability)	4
Moderate proficiency (per ability)	2
Basic proficiency (per ability)	1 to maximum of 2
No proficiency	0
Possible maximum (all 4 abilities)	16
<b>2nd Official Language</b>	
High proficiency (per ability)	2
Moderate proficiency (per ability)	2
Basic proficiency (per ability)	1 to maximum of 2
No proficiency	0
Possible maximum (all 4 abilities)	8
Learn more about the <a href="#">specific requirements</a> and the documents you need.	
<b>Factor Three: Experience</b>	<b>Maximum 21</b>
1 year	15
2 years	17
3 years	19
4 years	21
Learn more about <a href="#">specific requirements</a> for earning work experience points.	
<b>Factor Four: Age</b>	<b>Maximum 10</b>
21 to 49 years at time of application	10
Less 2 points for each year over 49 or under 21	
View the full <a href="#">age chart</a> to determine your points.	

<b>Factor Five: Arranged Employment In Canada</b>	<b>Maximum 10</b>
You have a permanent job offer that has been confirmed by Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).	10
You are applying from within Canada and have a temporary work permit that was:	
issued after receipt of a confirmation of your job offer from HRSDC; or	10
you have a temporary work permit that was exempted from the requirement of a confirmed job offer from HRSDC on the basis of an international agreement (e.g., NAFTA), a significant benefit to Canada (e.g., intra-company transfer) or public policy on Canada's academic or economic competitiveness (e.g., post-graduate work).	10
Learn more about <a href="#">specific requirements and conditions</a> .	
<b>Factor Six: Adaptability</b>	<b>Maximum 10</b>
Spouse's or common-law partner's education	3 – 5
Minimum one year full-time authorized work in Canada	5
Minimum two years full-time authorized post-secondary study in Canada	5
Have received points under the Arranged Employment in Canada factor	5
Family relationship in Canada	5
Learn more about <a href="#">specific requirements and conditions</a> .	
<b>Total</b>	<b>Maximum 100</b>
<b>Pass Mark</b>	<b>67</b>

Source: Citizenship and Immigration Canada  
(<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html> )





# APPENDIX C

## LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Department of Human Resources and Social Development</b>	2006/06/01	4
Barbara Glover, Acting Director General, Labour Market Policy		
Cliff Halliwell, Director General, Policy Research and Coordination Directorate		
Karen Jackson, Senior Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch		
Corinne Prince-St-Amand, Acting Director General, Foreign Workers and Immigrants		
<b>Department of Human Resources and Social Development</b>	2006/06/08	6
John Atherton, Director General, Active Employment Measures		
Barbara Glover, Acting Director General, Labour Market Policy		
Donna Kirby, Acting Director General, Canada National Literacy Programs		
Peter Larose, Director General, Workplace Partnerships Directorate		
Andrew Treusch, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning		
<b>Statistics Canada</b>	2006/06/13	7
Alain Bélanger, Coordinator, Demography Division, Research and Analysis Section		
Philip Cross, Manager, Current Economic Analysis		
François Nault, Director, Culture, Tourism and the Centre for Education Statistics		
Susan Stobert, Manager, Participation and Activity Limitation Survey		
Maryanne Webber, Director General, Labour and Household Surveys Branch		
<b>Canadian Chamber of Commerce</b>	2006/06/20	9
Robert McKinstry, Senior Policy Analyst		
Michael Murphy, Executive Vice-President, Policy		
<b>Canadian Labour and Business Centre</b>		
Clarence Lochhead, Senior Researcher		
Shirley Seward, Chief Executive Officer		
<b>Canadian Policy Research Networks</b>		
Sharon Manson Singer, President		
Ron Saunders, Director, Work Network		

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>Canadian Healthcare Association</b> Sharon Sholzberg-Gray, President and Chief Executive Officer	2006/09/21	10
<b>Canadian Medical Association</b> Colin McMillan, President William Tholl, Secretary General and Chief Executive Officer		
<b>Canadian Nurses Association</b> Lisa Little, Senior Nurse Consultant, Health Human Resources Planning		
<b>Canadian Pharmacists Association</b> Janet Cooper, Senior Director, Professional Affairs Brian Stowe, President		
<b>Health Action Lobby</b> Pamela Fralick, Chief Executive Officer, The Canadian Physiotherapy Association		
<b>Department of Human Resources and Social Development</b> Cathy Drummond, Director General, Services for People with Disabilities Nancy Lawand, Director, Canada Pension Plan Disability Policy Caroline Weber, Director General, Office for Disability Issues	2006/09/26	12
<b>Public Service Human Resources Management Agency of Canada</b> Karen Ellis, Vice-President, Public Service Renewal and Diversity Kami Ramcharan, Director General, Diversity Division		
<b>Centre for the Study of Living Standards</b> Andrew Sharpe, Executive Director	2006/09/28	13
<b>Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants diplômés à l'étranger</b> Renaud Arnaud, President		
<b>Movement for Canadian Literacy</b> Wendy DesBrisay, Executive Director		
<b>National Council of Welfare</b> Sheila Regehr, Director		
<b>Alliance of Sector Councils</b> Andrew Cardozo, Executive Director	2006/10/03	14
<b>Mining Industry Human Resource Council</b> Paul Hébert, Executive Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Software Human Resource Council Inc.</b> Paul Swinwood, President		
<b>Biotechnology Human Resource Council</b> Colette Rivet, Executive Director	2006/10/05	15
<b>Canadian Automotive Repair and Service</b> Jennifer Steeves, Executive Director		
<b>Cultural Human Resources Council</b> Susan Annis, Executive Director		
<b>Electricity Sector Council</b> Catherine Cottingham, Executive Director and Chief Executive Officer Norm Fraser, Vice-President, Operations		
<b>National Seafood Sector Council</b> Phil LeBlanc, President, IMO Foods Canada Limited Johanna Oehling, President		
<b>Canadian Federation of Independent Business</b> Bradley George, Director, Provincial Affairs, Newfoundland and Labrador	2006/10/23	18
<b>National Association of Career Colleges</b> James Loder, Director and Board Member, Newfoundland and Labrador		
<b>Newfoundland &amp; Labrador Workplace/Workforce Learning Committee and Literacy Newfoundland and Labrador</b> Ed Brown, Director Kimberley Gillard, Executive Director		
<b>Society of Rural Physicians of Canada</b> Michael Jong, President James Rourke, Dean, Faculty of Medicine, Health Sciences Centre, Memorial University of Newfoundland John Wootton, Editor, Canadian Journal of Rural Medicine		
<b>As an individual</b> Jean Ann Ledwell	2006/10/23	19
<b>Council of Canadians with Disabilities</b> Marie White, National Chairperson		
<b>Fish, Food and Allied Workers Union</b> Lana Payne, Communications and Research		



Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Newfoundland and Labrador Association for Community Living</b> Melanie Thomas, Executive Director Sean Whiltshire, Chief Executive Officer, Avalon Employment Corporation		
<b>CUPE - PEI (Canadian Union of Public Employees)</b> Leo Cheverie	2006/10/24	20
<b>National Council of Women of Canada</b> Karen Dempsey, Vice-President, Economics		
<b>Nova Scotia Association of Social Workers</b> Susan Nasser, Executive Director Leslie Williams, Master of Social Work Student		
<b>TEAM Work Cooperative Ltd.</b> Tova Sherman, Executive Director, ReachAbility Brian Tapper, Board Member		
<b>As an individual</b> Florence Javier	2006/10/24	21
<b>Association of Workplace Educators of Nova Scotia (AWENS)</b> Leslie Childs, Workplace Educator Margan Dawson, Executive Director		
<b>National Adult Literacy Database Inc.</b> Sue Folinsbee, Principal Charles Ramsey, Executive Director		
<b>New Brunswick Child Care Coalition</b> Jody Dallaire, Coordinator		
<b>Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women</b> Patricia LeBlanc, Member, Advisory Council Brigitte Neumann, Executive Director		
<b>Acadia Centre for Small Business &amp; Entrepreneurship</b> Elly Danica, Consultant, Older Worker Transitions Shawwna Keddy, Project Coordinator, Community Development	2006/10/24	22
<b>Atlantic Institute for Market Studies</b> Stephen Kymlicka, Senior Policy Analyst		
<b>Canadian Federation of Independent Business</b> Andreea Bourgeois, Senior Policy Analyst, New Brunswick and Prince Edward Island		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Nova Scotia Department of Education</b> Keith Messenger, Strategic Planning and Policy Analyst, Skills and Learning Branch		
<b>As an individual</b> Marie-Pier Archambault Pierre-Alexandre Clermont	2006/10/25	23
<b>Fondation de la langue française pour l'innovation sociale et scientifique</b> Jean-Marc Beausoleil, Agent de développement de solutions et de projets		
<b>Quebec Federation of University Students</b> Philippe-Olivier Giroux, President, Conseil national des cycles supérieurs Apollinaire Ndobu, Vice-President, Conseil national des cycles supérieurs		
<b>SPHERE-Québec (Soutien à la personne handicapée en route vers l'emploi au Québec)</b> Nancy Moreau, Director General Lyne Vincent, Project Officer		
<b>Canadian Construction Association</b> Alfonso Argento, Chairman Jeff Morrison, Director, Government Relations and Public Affairs	2006/10/25	24
<b>Canadian Federation of Independent Business</b> André Lavoie, Senior Policy Analyst		
<b>Quebec Interprofessional Council</b> André Gariépy, Director General		
<b>Canadian Association for Prior Learning Assessment</b> Bonnie Kennedy, Executive Director	2006/10/26	25
<b>Canadian Nursery Landscape Association</b> Harold Deenen, Co-Chair, Human Resource Committee Victor Santacruz, Executive Director		
<b>Frontier College</b> John Daniel O'Leary, President		
<b>Canada's Association for the Fifty-Plus</b> Judy Cutler, Director, Government and Media Relations William Gleberzon, Director, Government Relations	2006/10/26	26

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAIROS)</b> Jennifer Devries, Program Coordinator, Refugees and Migration Cecilia Diocson, Executive Director, National Alliance of Philippine Women in Canada Francisco Rico-Martinez, Co-Director, FCJ Refugee Centre Veena Verma, Barrister & Solicitor, Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish LLP		
<b>Ontario Institute for Studies in Education/ University of Toronto</b> Karen Lior, Executive Director, Toronto Training Board Peter Sawchuk, Acting Head, Centre for the Study of Education and Work		
<b>As an individual</b> David MacGregor, Professor of Sociology, King's University College at the University of Western Ontario	2006/10/26	27
<b>Canadian Council on Rehabilitation and Work</b> Carole J. Barron, President and CEO Norma Ricker, Director, Employment Partnerships		
<b>SEDI (Social and Enterprise Development Innovations)</b> Simon Bailey, Project Coordinator Bob Wilson, Director, Self Employment		
<b>Canadian Food Industry Council</b> Cheryl Paradowski, Executive Director	2006/10/26	28
<b>Canadian Home Builders' Association</b> Paul Gravelle, Coordinator, Education and Training Mary Lawson, Past President David Wassmansdorf, Immediate Past President		
<b>Canadian Restaurant and Foodservices Association</b> Joyce Reynolds, Executive Vice-President, Government Affairs		
<b>Canadian Supply Chain Sector Council</b> Kevin A. Maynard, Executive Director		
<b>Justicia for Migrant Workers - Ontario</b> Chris Ramsaroop, National Organizer	2006/10/27	29
<b>Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic</b> Avvy Yao-Yao Go, Director		



<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>Ontario March of Dimes</b> Judy Quillin, Director Andrea Spindel, President and Chief Executive Officer		
<b>Alliance for Equality of Blind Canadians</b> John Rae, President	2006/10/27	30
<b>As an individual</b> Marvin Caplan		
<b>Canadian Association for Community Living</b> Cameron Crawford, Director, Research and Knowledge Management		
<b>Ontario Federation of Labour</b> Pam Frache, Director, Education		
<b>Ontario Network of Injured Worker Groups</b> Orlando Buonastella, Organizer Steve Mantis, Secretary		
<b>Partners in Employment-London/Middlesex</b> Mark Anderson, Member Robert Collins, Director, Goodwill Industries Bruce Rankin, Manager, Employment Services		
<b>ASPECT</b> Norma Strachan, Executive Director	2006/11/08	33
<b>Community Social Planning Council of Greater Victoria</b> Jane Worton, Member		
<b>Pacific Foundation for Diversity</b> Shyla Dutt, Member		
<b>Canadian Dental Hygienists Association</b> Bonnie Blank, President	2006/11/08	34
<b>International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing IronWorkers - Local 97</b> Perley Holmes, Business Manager		
<b>International Union of Painters &amp; Allied Trades</b> Pat Byrne, Business Manager, District Council 38		
<b>Muscular Dystrophy Canada</b> Ken M. Kramer, Chair		

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>United Chinese Community Enrichment Services Society</b> Tung Chan, Chief Executive Officer Barbara Mitchell, Manager, Employment Centre		
<b>Canadian Down Syndrome Society</b> Kirk Crowther, Manager, Advocacy Leadership Dale Froese, VATTA Committee Member	2006/11/09	35
<b>Canadian Mental Health Association</b> Jodi Cohen, President and Chair, Alberta Division		
<b>Disability Action Hall</b> Colleen Huston, Coordinator Denise Young, Director, Community Development		
<b>Vibrant Communities Calgary</b> Ramona Johnston, Director Lori Willocks, Settlement Coordinator, Calgary Immigrant Aid Society		
<b>Canadian Federation of Independent Business</b> Dan Kelly, Vice-President, Western Canada	2006/11/09	36
<b>Literacy Alberta</b> Elaine Cairns, Chair Ian Kennedy, Vice-President		
<b>Retail Council of Canada</b> Diane J. Brisebois, President and Chief Executive Officer Dianne Johnstone, Director, Government Relations and Membership Services (Alberta)		
<b>Sustained Poverty Reduction Initiative</b> Christine MacFarlane, Director Leigh Sherry, Policy Analyst		
<b>The Logistics Institute</b> Karyn W. Ferguson, Program Director Linda Lucas, Director at Large		
<b>As an individual</b> Trudi Gunia	2006/11/10	37
<b>Calories Restaurants</b> Janis Cousyn, Proprietor		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Saskatchewan Federation of Labour</b> Ron Hitchcock, Chair , Human Rights Committee Larry Hubich, President		
<b>Provincial Interagency Network on Disability (PIND)</b> Ron Bort, Chair, Saskatchewan Voice of People with Disabilities Bev Duncan, Executive Director	2006/11/10	38
<b>Saskatchewan Home Builders' Association</b> Ken McKinlay, Executive Director		
<b>Saskatchewan Labour Force Development Board</b> Mark Hanley, Management Consultant, Points West Management Consultants		
<b>Canadian Council on Learning</b> Paul Cappon, President and Chief Executive Officer	2007/03/20	62
<b>Canadian Labour Congress</b> Karl Flecker, National Director, Anti-Racism and Human Rights Department Hassan Yussuff, Secretary-Treasurer		
<b>Canadian Paraplegic Association</b> Ellen Hicks, Director, Advocacy and Communications David B. Hinton, Executive Director, National Office - Ottawa		
<b>Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français</b> Gaétan Cousineau, Director General		
<b>Police Sector Council</b> Geoff Gruson, Executive Director		
<b>Canadian Dental Association</b> Irwin Fefergrad, Registrar, Royal College of Dental Surgeons of Ontario Wayne Halstrom, President	2007/03/21	63
<b>Canadian Meat Council</b> Gregg Badger, Vice-President, Placement Services James Laws, Executive Director		
<b>Child Care Advocacy Association of Canada</b> Monica Lysack, Executive Director		
<b>Innovera Integrated Solutions</b> Alar L. Prost, President		



Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>United Steelworkers</b> Jorge Garcia-Orgales, Researcher, Canadian National Office		
<b>Association of Canadian Community Colleges</b> Gerald Brown, President	2007/03/22	64
<b>Department of Human Resources and Social Development</b> Gerald Gosselin, Director, Aboriginal Peoples Directorate, Citizen and Community Service Branch, Service Canada John Kozij, Director, Aboriginal Strategic Policy, Aboriginal Affairs, Employment Programs Policy and Design Marilyn Lumsden, Senior Policy Advisor, Aboriginal Affairs, Employment Programs Policy and Design		
<b>National Association of Friendship Centres</b> Peter Dinsdale, Executive Director		
<b>Native Women's Association of Canada</b> Sherry Lewis, Executive Director		
<b>As an individual</b> Louis Buschman, Consultant	2007/03/27	65
<b>Canadian Centre for Global Professionals</b> Monjur Chowdhury, Chief Executive Officer Abdul Malek, Director, Research		
<b>Canadian Council of Professional Engineers</b> Marie Lemay, Chief Executive Officer		
<b>Canadian Federation of Independent Business</b> Lucie Charron, Economist Corinne Pohlmann, Director, National Affairs		
<b>Canadian Federation of Nurses Unions</b> Linda Silas, President		
<b>Canadian Society for Medical Laboratory Science</b> Kurt H. Davis, Executive Director		
<b>CNIB (Canadian National Institute for the Blind)</b> Bill McKeown, Vice-President, Government Relations Catherine Moore, Director, Consumer and Government Relations		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
-------------------------------	------	---------

**National Organization of Immigrant and Visible  
Minority Women of Canada**

Anurahda Bose, General Director

Mirjana Pobric, Project Coordinator





## APPENDIX D

### LIST OF BRIEFS

---

#### Organizations and individuals

---

Alliance for Equality of Blind Canadians

Alliance of Sector Councils

Arsenault, Paula

ASPECT

Association of Canadian Community Colleges

Association of Workplace Educators of Nova Scotia (AWENS)

Biotechnology Human Resource Council

Canada's Association for the Fifty-Plus

Canadian Association for Community Living

Canadian Automotive Repair and Service

Canadian Centre for Global Professionals

Canadian Chamber of Commerce

Canadian Construction Association

Canadian Council of Chief Executives

Canadian Council of Professional Engineers

Canadian Council on Learning

Canadian Council on Rehabilitation and Work

Canadian Dental Hygienists Association

Canadian Down Syndrome Society

Canadian Federation of Independent Business

Canadian Federation of Nurses Unions

Canadian Food Industry Council

Canadian Healthcare Association

**Canadian Home Builders' Association**

**Canadian Labour Congress**

**Canadian Meat Council**

**Canadian Medical Association**

**Canadian Mental Health Association**

**Canadian Network of National Associations of Regulators (CNNAR)**

**Canadian Nursery Landscape Association**

**Canadian Nurses Association**

**Canadian Paraplegic Association**

**Canadian Pharmacists Association**

**Canadian Policy Research Networks**

**Canadian Restaurant and Foodservices Association**

**Canadian Society for Medical Laboratory Science**

**Child Care Advocacy Association of Canada**

**Clermont, Pierre-Alexandre**

**CNIB (Canadian National Institute for the Blind)**

**Community Social Planning Council of Greater Victoria**

**Congress of Democratic Unions**

**CSN**

**Cultural Human Resources Council**

**Department of Human Resources and Social Development**

**Disability Action Hall**

**Electricity Sector Council**

**Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français**

**Fish, Food and Allied Workers Union**

**Fondation de la langue française pour l'innovation sociale et scientifique**

Front d'action populaire en réaménagement urbain

Frontier College

Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants diplômés à l'étranger

Gunia, Trudi

Health Action Lobby

Innovera Integrated Solutions

International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers  
- Local 97

Javier, Florence

Justicia for Migrant Workers - Ontario

KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives

Literacy Alberta

Literacy Newfoundland and Labrador

Mennonite Central Committee Canada

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic

Mining Industry Human Resource Council

Movement for Canadian Literacy

Multiple Sclerosis Society of Canada

National Adult Literacy Database Inc.

National Advisory Council on Aging

National Association of Career Colleges

National Association of Friendship Centres

National Council of Welfare

National Council of Women of Canada

National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

National Seafood Sector Council



**Native Women's Association of Canada**

**Neil Squire Society**

**New Brunswick Child Care Coalition**

**Newfoundland and Labrador Association for Community Living**

**Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women**

**Nova Scotia Association of Social Workers**

**Ontario Federation of Labour**

**Ontario Network of Injured Worker Groups**

**Police Sector Council**

**Provincial Interagency Network on Disability (PIND)**

**Public Service Human Resources Management Agency of Canada**

**Quebec Federation of University Students**

**Quebec Interprofessional Council**

**Retail Council of Canada**

**Saskatchewan Human Rights Commission**

**Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology**

**SEDI (Social and Enterprise Development Innovations)**

**Society of Rural Physicians of Canada**

**Software Human Resource Council Inc.**

**SPHERE-Québec (Soutien à la personne handicapée en route vers l'emploi au Québec)**

**Statistics Canada**

**Sustained Poverty Reduction Initiative**

**TEAM Work Cooperative Ltd.**

**The Logistics Institute**

**United Chinese Community Enrichment Services Society**

**United Steelworkers**

**Vibrant Communities Calgary**

**Xie, William**





# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 62, 63, 64, 65, 66, and 78) of the First Session of the Thirty-ninth Parliament and a copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, and 19) of the Second Session of the Thirty-ninth Parliament are tabled.

Respectfully submitted,

Dean Allison, MP  
Chair



## Introduction

The Conservative Party of Canada (CPC) wishes to submit a dissenting report to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (HUMA) report entitled "*Employability in Canada*".

The mandate of the committee was to review the matter of employability in Canada and recommend to the government ways in which to provide an effective pan-Canadian employability strategy that will meet the labour market needs of employers and the skills training and other employment needs of all Canadians.

As members of the Conservative Party of Canada we fundamentally believe in the general thrust of this study. We believe that the best social program is a good job with a good salary. We recognize that the federal government has an important role to play in ensuring that all Canadians have the tools they need to succeed.

In fact, we have laid out our *Advantage Canada* plan that seeks to ensure that we have the best educated, most skilled and most flexible workforce in the entire world. The demands of a 21<sup>st</sup> century global economy and the challenges of growing labour shortages across the country demand nothing less from the greatest nation on earth. We believe that the Prime Minister, the Minister of Human Resources and the Minister of Finance have laid that groundwork over the course of the past two years.

Although this is a dissenting report, we recognize the committee's hard work in completing this report. That being said, there are fundamental differences between all major parties on how to best achieve these goals. As such, the intent of this dissenting report is to complement the recommendations made rather than oppose the study in its entirety.

Many of the recommendations put forward in the report go well beyond those relating to employability in Canada and include broad program changes that span the spectrum of federal and provincial jurisdiction. Many of these proposed recommendations remain uncoded, untested and unsupported by our provincial and territorial partners.

Unlike members of the opposition who can make recommendations and not worry about the long term consequences of what they say we, as members of the government, must be more cautious with our words. We cannot support recommendations that will have billions of dollars in costs to the public purse with little or no evidence to suggest that these changes will be effective in giving unemployed Canadians the skills they need to succeed. We cannot support the many recommendations that infringe upon the jurisdictional and constitutional



rights of our provincial and territorial partners when they have not been consulted.

Ultimately, we can not wholeheartedly support recommendations under the guise of an employability study that have little or nothing to do with helping Canadians gain and keep meaningful jobs and we cannot support the implementation of drastic steps that run counter to programs this government has recently announced and put into operation.

### **Investments in Learning**

The committee agreed that significant investments must be made in education and training if we are to compete in a new economy. What the committee failed to do was recognize the significant investments that this government has already taken to support post secondary education and training.

Budget 2008 made significant investments in students by creating a new Canada Student Grant Program that will support Canadian students in need with \$350-million investment in 2009-10, rising to \$430 million by 2012-13. This new needs-based grant system, a system that student groups have been calling for, will help 100,000 additional students receive higher education as compared to the previous Liberal system.

This government has also made significant investments in post secondary education in Budget 2008 by investing \$3.2 billion through the Canada Social Transfer. This is a 40% increase over the previous government's funding levels. After a \$25 billion cut to the CST by the previous government, this investment comes as a breath of fresh air to Canadian students and parents.

All told, this government is investing \$8.4 billion this fiscal year to support post secondary education and students through transfers to provinces, direct spending and tax measures.

### **Older Workers**

This government continues to have faith in the abilities of older workers and we know that many of them want to continue their important contributions to their employers and their communities. In Budget 2008, we are building on the success of proven programs to help older workers affected by layoffs in vulnerable communities by investing an additional \$90 million over three years in the Targeted Initiative for Older Workers program. These funds raise the total investment in the TIOW program to \$160 million over five years.

## **Chapter 4 – Beyond Our Borders – Skilled Immigrants and Temporary Foreign Workers**

Canada must tap into the resources of skilled immigrants and temporary foreign workers if we are to continue the economic growth of recent years. That is why this government has worked to ensure that Canada's immigration policies are more closely aligned with the needs of the labour market by providing \$85 million over the next two years to support the enhancement of the Temporary Foreign Worker Program. This program will make it easier and faster for employers to fill skill shortages and jobs for which qualified Canadians cannot be found.

This government has also begun to facilitate the transition to permanent residence for temporary foreign workers and Canadian-educated foreign students who have demonstrated their ability to succeed and a desire to remain in their new home.

We have also recently established the Foreign Credential Referral Office to provide prospective immigrants overseas and new arrivals in Canada with information about the Canadian labour market and foreign credential assessment and recognition requirements. To that end, this government has provided a total of \$73 million over a six year period to allow the program to further strengthen foreign credential assessment and recognition processes in both regulated and non-regulated occupations.

### **Conclusion**

These are just a few areas where we feel the committee has ignored the actions of the government and proceeded to make recommendations that will negatively affect programs that are already providing real results.

This study was meant to be about employability, about lessening the potential problems of a looming labour market shortage and about providing a better future for all Canadians. Instead, it has been subverted in some instances to propose a wide array of changes having very little to do with the original goals of the study. The actions of the government have largely been ignored during the course of this two year study and we cannot support recommendations that have not taken into account the significant investments this government has already made in the areas of employability and job creation.





***Employability in Canada: Preparing for the Future -- Report of the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities***

**Bloc Québécois Dissenting Opinion**

First of all, the Bloc Québécois would like to thank the stakeholders and witnesses who took part in this study on employability for their invaluable contribution.

In the view of the Bloc Québécois, the Committee's report, *Employability in Canada: Preparing for the Future*, largely fails to respect the areas of jurisdiction of Quebec and the provinces.

The Committee's proceedings extended from June 2006 to March 2008. The resulting report covers worker mobility, seasonal workers, Aboriginal workers, older workers, the shortage of skilled labour, workplace illiteracy, and recognition of foreign credentials.

Some of the recommendations do apply to responsibilities of the Canadian government, such as employment insurance benefits, the national dimensions of the Labour Market Information System and the placement service, activities that occur Canada-wide and measures that could apply to the First Nations.

But the Report also contains recommendations dealing with areas that are not the responsibility of the federal government: literacy, health, education, negotiations between the provinces, recognition of credentials and diplomas...

The Bloc Québécois vigorously rejects the recommendations designed to establish a national strategy involving strengthened accountability mechanisms and performance indicators tied to federal transfers. Quebec and the provinces must be able to set their own priorities and orient their own employability activities within those priorities, which are defined on the basis of their own unique needs.

Obviously there are differences between the policies and legislation of Quebec and those of the provinces, but the differences reflect political, economic and social priorities specific to Quebec and to each province. A national employability strategy would encroach on areas of jurisdiction proper to Quebec and the provinces and transform Quebec from a program innovator and designer into a simple program manager.

Although the members of the Standing Committee conceded from the start that "[e]ducation, training and many other matters related to Canadian workplaces are areas of responsibility that fall primarily within the purview of the provincial and territorial governments", they then proceeded to ignore this fact despite the Bloc Québécois's repeated reminders and protests, as the following quotation from the Report shows:

It is our intent that the recommendations in this report will contribute to the development of an effective pan-Canadian employability strategy that will, in the years ahead, meet the labour market needs of employers and of all segments of the working-age population, particularly those with low skills, low incomes and low workforce participation rates. Members of the Committee realize that the development of a pan-Canadian employability strategy will require an ongoing commitment and greater cooperation between federal, provincial and territorial governments. Although some of the recommendations in our report may fall within the purview of provincial/territorial responsibility, this should not be construed as an attempt to extend the reach of the federal government into areas of provincial/territorial jurisdiction. Rather, we simply believe that there is a need for federal leadership in areas of national importance.

When it speaks of “federal leadership” in its report, the Committee is effectively proposing a levelling-down in Quebec in areas where its progress has been widely recognized. In defiance of Quebec’s prerogatives, the Committee thinks the federal government should assume leadership by interfering in the following areas:

- a national early learning and childcare system, when Quebecers already have access to daycare services for seven dollars a day;
- the accessibility of postsecondary education, when Quebec’s system is the most generous in Canada;
- curriculum content;
- recognition of credentials;
- a sector council on health care;
- a national adult learning strategy.

The Bloc Québécois would like to point out that recommendations in committee and Senate reports are often used by the federal government as a basis for new measures. It is thus crucial that the reports target areas in which the federal government has the constitutional right to intervene.

For example, the Canadian Mental Health Commission was set up in 2007 in response to a Senate report entitled *Out of the Shadows at Last* (May 2006). The Senate committee recognized that neither the provider groups nor the provincial and territorial governments to which many of its recommendations were addressed were under any obligation to respond to those recommendations. Its members wondered “how to maximize the chances of this report’s recommendations being acted upon. It has become clear that a mechanism of some sort is needed both to undertake certain critical tasks at a national level and also to maintain a needed national focus on mental health issues.”<sup>1</sup>

So the Senate committee conceded that the Commission would be an instrument for federal intrusion. The Harper government, for all its talk of “open federalism”, did not

---

<sup>1</sup> <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/SOCI-E/rep-e/pdf/rep02may06part2-e.pdf> (p.432).

hesitate to implement the measure, even though Quebec had already set out its priorities for 2005-2010 in its own action plan on mental health.<sup>2</sup>

Under sections 92(7) and (16) of the *Constitution Act, 1867*, health and social services are the exclusive responsibility of Quebec and the provinces. And yet, since as far back as 1919, Ottawa has been doing more and more in these sectors, forcing Quebec and the provinces to respect so-called “national” standards and objectives.

Quebec has exclusive jurisdiction over education. Sections 93 and 93A of the *Constitution Act, 1867* are explicit about this. However, despite the straightforwardness of these provisions, federal intrusions in education have been proliferating, and Ottawa is trying by every possible means to impose its own priorities.

The federal government’s health and education initiatives (apart from a handful of exceptions applying to Aboriginal people, veterans and so forth) have no constitutional basis at all; they rest on nothing but Ottawa’s spending power, which it uses to justify ever more intrusive intervention.

By invoking good causes, the federal government finds pretexts to worm its way into areas of Quebec’s jurisdiction such as service management, quality criteria, activity coordination, the national strategy and now employability and labour force mobility.

By establishing special-use funds to be applied uniformly all across Canada, the federal government sets priorities that do not necessarily correspond to those of the Quebec government, even though the latter has effective management of its own education network and thus a true understanding of the needs of its educational institutions.

Is this blatant display of its desire to play a leading role in education the federal government’s way of trying to make an end run around the 1997 agreement giving Quebec exclusive jurisdiction over vocational training? Whether the subject at issue is education, training or learning, they all fall solely within the exclusive jurisdiction of Quebec and the provinces.

### **Training: one example of a provincial jurisdiction**

*Employability in Canada: Preparing for the Future* puts forward a number of ideas and proposals for what should be done about training; yet the agreements between Canada and Quebec (and some of the provinces) on Part II of the *Employment Insurance Act* have proven their effectiveness.

In the 2007 budget, the government offered, based on these same agreements, to negotiate the integral transfer of labour market development programs to the provinces that are currently participating in co-management agreements: Prince Edward Island, Yukon, Nova Scotia, British Columbia and Newfoundland and Labrador.

---

<sup>2</sup> Government of Quebec, Ministry of Health and Social Services (2005), *Plan d'action en santé mentale 2005-2010 — La force des liens*.



Also in the 2007 budget, the government discussed the possibility of transferring to Quebec and the provinces responsibility for carrying out training programs for the three clienteles that still come within Ottawa's jurisdiction: young people, older workers and persons with disabilities.

Signed in December 1997, the *Canada-Quebec Labour Market Development Implementation Agreement* spelled out the rules and responsibilities of the Quebec and Canadian governments. Quebec is responsible for designing and carrying out active employment assistance measures similar to the Employment Benefits and Support Measures (EBSM) described in Part II of the Act.

Such agreements enable the provinces and territories to shoulder greater responsibility for introducing active measures, creating programs adapted to the needs of their populations and regions, and eliminating pointless overlap and duplication. The present report casts all of this into question.

It is vital that the Canadian government recognize that each region and province has unique needs, reflecting its natural resources, its economy, its labour force, its priorities and characteristics, and so forth. Each region and each province has its own special features and ways of doing things.

Quebec and the provinces are carrying out their responsibilities for labour force mobility without any need for federal involvement. The Quebec government agreed with the other provinces last August at the Council of the Federation on ensuring labour force mobility throughout the entire country by April 2009.

Quebec and Ontario have announced that they will be collaborating on eliminating barriers to trade and improving labour force mobility between them. Following the cooperation agreement signed in 2006, Quebec and Ontario are preparing an up-to-date, comprehensive economic and trade agreement based on the existing bilateral agreements on public procurement and labour force mobility in the sectors of construction, transportation and health. Alberta and British Columbia have already lowered trade barriers between them.

Quebec has also launched negotiations for mutual recognition of all skilled trade qualifications between itself and France. This France-Quebec agreement could be of significant help in achieving a similar transatlantic treaty, which is currently under discussion between Ottawa and the European Union. While the France-Quebec cooperation would fit into the framework of such a treaty, it is also independent of it and can go ahead autonomously. This kind of negotiation between Quebec and a European country is possible because it reflects the areas of jurisdiction of Canada's provinces.

### **Immigrant and foreign workers: specifying each party's roles**

In 1991, Canada and Quebec signed an agreement under which Quebec accepted responsibility for selecting skilled workers from abroad. The agreement also included new responsibilities for Quebec with regard to immigration.

Recognition of immigrant and foreign workers' credentials also falls under Quebec's jurisdiction, as does the assessment of what additional training is needed for such recognition.

In this context, the Canadian government's role should be to make sure before workers arrive in Canada that their skills and credentials are suitable for the province where they wish to settle. In this way, new arrivals would not be faced with unpleasant surprises.

The Canadian government could also accelerate the process of obtaining work permits, so that this part of the process would not be a drag on skilled workers' entry into the labour market.

### **In conclusion**

The Bloc Québécois considers that the report the Committee has produced is disrespectful and irresponsible, because it recommends to the federal government that it invade areas of jurisdiction exclusive to Quebec and the provinces. The Bloc Québécois repeatedly advised the Committee to redirect its proposed measures toward areas of federal jurisdiction, but the Committee's members preferred to call for duplication and interference.





## **Employability Study – Supplementary Opinion from the NDP**

The NDP commends the committee members and staff for their commitment to hear a wide range of expertise and opinion in determining the best ways forward to address employability issues in Canada. The unanimously approved main text of the report contains many progressive recommendations requiring response and action from the government. However, there are several significant gaps that are addressed in this supplementary report, for which we respectfully request a formal government response.

### **The Purpose of Enhancing Employability**

A subtle yet potent theme of this study was how to match the skills and training of Canadians to the needs of employers and the economy. We are disappointed that the main text of the report does not recognize that the economy must work for the maximum benefit of workers, as well as the other way around. As long as economic growth is considered an end in itself, and the labour force a measurable commodity, government measures necessary to build a healthy economy and a strong society will remain elusive.

First and foremost, the NDP recognizes and affirms that a primary objective of our economy – must be to ensure secure, rewarding, well-paying jobs for all Canadians. It follows that federal policy on employability must seek to minimize precarious, non-voluntary part-time, and low-paying employment; to address underemployment and low-wage barriers to better jobs; to ensure that all motivated and qualified Canadians have equitable access to education and training; to ensure full labour rights; and to maximize full workforce participation for all capable, working-age Canadians.

**Recommendation NDP-1: The NDP recommends that the government formally recognize that a primary objective of the economy is to ensure secure, rewarding, well-paying jobs for all Canadians.**

### **Precarious employment and working poverty**

Several witnesses testified that Canada's job statistics mask a troubling increase in precarious, part-time and low-wage employment, and a resulting rise in the number of working poor. The committee heard that some 35% of the workforce and 40% of women are currently in precarious and contingent work, such as temporary, part-time and contract jobs with no benefits and little chance of progression.<sup>1</sup>

Many witnesses spoke of the barriers to skills training, education, and well-paying employment; however, the main text of the report pointedly omits mention of these barriers. Among them are the deficiency of social programs – income supports, affordable child care, transportation supports, and access to literacy and learning opportunities, among others – and what one witness termed a “*low-wage wall behind which hundreds of thousands of workers are trapped in poorly-paying jobs with few if any benefits. These kinds of jobs offer almost no opportunities for education, training or*

---

<sup>1</sup> Sheila Regehr, National Council of Welfare, 28 Sep 2006; Susan Nasser, Nova Scotia Association of Social Workers, 24 Oct 2006

*advancement and even act as barriers to those objectives.”<sup>2</sup>*

No one in Canada should be forced to live in poverty, including and especially those who work full-time year-round. Regrettably, this fundamental principle of Canadian society was not included in the main text of the report, despite the testimony from one witness that “almost one in three children living in poverty now in Canada has at least one family member who is working full-time for the full year.”<sup>3</sup>

**Recommendation NDP-2: The NDP recommends that the government commit to reducing non-voluntary instances of precarious employment and to ensuring that no full-time, year-round worker in Canada lives below the poverty line, and that the government work with employers and other stakeholders to develop a poverty-reduction strategy to realize this commitment. This strategy should necessarily include reversing the untargeted corporate tax cuts from the 2007 economic update and instead making targeted investments for the benefit of everyday Canadians.**

#### Comprehensive job and skills strategy required

The NDP is pleased that the committee recommends necessary improvements to the Working Income Tax Benefit. However, the employability study clearly found that a far more comprehensive strategy is required – including employers, labour, and the education / training sector<sup>4</sup> – to create quality jobs and a flexible, competitive workforce.

The committee heard that any inefficiencies in matching employers’ needs with skilled labour are not simply a skills shortage,<sup>5</sup> but rather a more complex condition that requires reversing long-standing government and employer attitude and practice:

*“We reject the notion that there's a labour shortage per se, or that too few workers are employable. In fact, we think we're facing an erosion of modest income and well-paying jobs, under-investment in training and education on the part of government and employers, systemic non-recognition of prior learning and internationally trained credentials, employer reticence to accommodate workers with disabilities and injured workers, inadequate public resources to address literacy issues for Canadian-born and newcomer workers, plus inadequate adjustment programs.”* – Pam Frache, Ontario Federation of Labour, 27 Oct 2006

The committee heard repeatedly from national sector councils and associations that a concerted effort is required to prevent critical shortages of key professionals and to ensure an efficient labour market that matches education and training with demand for specific skills and knowledge – this, at a time when the federal government is short-sightedly downloading training to the provinces with no conditions or coordination.

**Recommendation NDP-3: The NDP recommends that the government develop a pan-Canadian job and skills training strategy that engages and requires the participation of employers, labour, and the education / training sector, with a view to maximize workforce participation for all capable, working-age Canadians and**

---

<sup>2</sup> Sheila Regehr, National Council of Welfare, 28 Sep 2006

<sup>3</sup> Susan Nasser, Nova Scotia Association of Social Workers, 24 Oct 2006

<sup>4</sup> Shirley Seward, Canadian Labour and Business Council, 20 Jun 2006

<sup>5</sup> Pam Frache, Ontario Federation of Labour, 27 Oct 2006; Peter Sawchuk, Ontario Institute for Studies in Education, 26 Oct 2006



**ensure an efficient labour force matching skills supply with demand.**

### Literacy

We are pleased that the committee recommends the equivalent of a pan-Canadian strategy on literacy and lifelong learning, in particular setting concrete targets for raising Canada's literacy rates and implementing a ten-year literacy strategy, as first proposed by an expert literacy panel to the Liberal government in 2004.

However, the committee heard from several witnesses that federal funding levels for adult literacy have been inadequate for many years, that a significant increase is required to recognize the crucial role of literacy in Canada's economic and social progress, and that national and regional literacy organizations need multi-year, core funding to continue their crucial roles as coordinators of Canada's grassroots literacy efforts.<sup>6</sup>

**Recommendation NDP-4: The NDP recommends that the government significantly increase funding for adult literacy programs, including multi-year, core funding for national and regional literacy organizations.**

### Postsecondary Education

We are disappointed that the main text of the committee report did not recommend the creation of a federal strategy for postsecondary education, as proposed in the testimony of the Canadian Council on Learning. Without a set of pan-Canadian objectives and a plan to measure and achieve them, Canada's piecemeal approach to higher education will continue to weaken the international competitiveness of our workforce and our economy.

We note that several key stakeholder groups who did not testify for this study have publicly argued that the increase in federal education transfers fall at least \$1 billion short of the fair federal share for core funding, and that federal funding remains unaccountable unless it is separated from the CST as a dedicated PSE transfer.<sup>7</sup>

**Recommendation NDP-5: The NDP recommends that the government, in collaboration with provinces and territories, implement the principles enshrined in Bill C-398, the Canada Postsecondary Education Act, which guarantees stable, adequate federal funding to protect the accessibility, quality, affordability and integrity of Canada's public colleges and universities.**

We are pleased that the government has finally created a comprehensive federal system of student grants that includes middle-income students. However, the new system would provide less than one-half of tuition fees for low-income students, and barely the cost of textbooks for middle-income students. Further, basing the grant on income discriminates against those students who choose or need to travel away from home to attend the postsecondary institution that meets their academic needs.

**Recommendation NDP-6: The NDP recommends that the government significantly increase the budget of the Canada Student Grant Program and consult with student**

---

<sup>6</sup> John O'Leary, Frontier College, 26 Oct 2006; Wendy desBrisay, Movement for Canadian Literacy, 28 Sep 2006; Kim Gillard, Literacy Newfoundland and Labrador, 23 Oct 2006

<sup>7</sup> Press releases on 19 March 2007, from each of the Canadian Association of University Teachers, the Canadian Federation of Students, and la Fédération étudiante universitaire du Québec



**groups and other postsecondary stakeholders before September 2008 in order to identify and address critical flaws in the program before its first year of operation in September 2009, including incorporating a significant needs-based component.**

#### Mandatory Retirement

The Committee heard that ending mandatory retirement should not be used as a solution to the skills shortage or to poverty amongst seniors, and would in fact have the opposite effect of reducing job opportunities for today's unemployed and removing the pressure on governments and employers to train and recruit young workers.

*"There was no appetite whatsoever on the part of the general population, business and labour leaders, or the hundreds of people involved in Atlantic Canada and Saskatchewan, to use a lengthened working life as a solution to skills issues."* – Shirley Seward, Canadian Labour and Business Council, 20 Jun 2006

Instead, the federal government must protect the right of workers to retire with adequate retirement income, specifically by making improvements to CPP, OAS and GIS and ensuring more secure, well-paying jobs for working-age Canadians.

**Recommendation NDP-7: The NDP recommends that the government reject raising the age of mandatory retirement, and instead enhance income security for seniors.**

#### Aboriginal Canadians

**Recommendation NDP-8: Further to committee recommendation 3.9, for greater clarity the NDP recommends that the government remove the two-percent cap on all social spending at Indian and Northern Affairs Canada in order to realize improvements to aboriginal K-12 education, housing, recreation, early childhood care, and welfare payments in addition to postsecondary education.**

#### Persons with disabilities

We are disappointed that recommendations related to persons with disabilities refer only to enhancing access without acknowledging the structural barriers to work. At least one witness called for a comprehensive economic strategy for persons with disabilities, including not just training and assistance devices, but also support for affordable housing, transportation, and income security as a means of developing an individual's employability for the long-term. The same witness also asked that the government extend the Federal Contractors Program (FCP) (which requires employers with a national workforce of 100 or more employees to commit to employment equity as a condition for bidding on large federal contracts), to employers with 20 or more employees.<sup>8</sup>

**Recommendation NDP-9: The NDP recommends that the government develop a comprehensive economic strategy with and for persons with disabilities, and that the government extend the FCP to employers with 20 or more employees.**

#### Pay Equity

---

<sup>8</sup> John Rae, Alliance for Equality of Blind Canadians, 27 Oct 2006

We are disappointed that the committee recommendation regarding pay equity omits two key requests by the National Council of Women (NCW) in its presentation to the committee: (1) to replace the existing federal pay equity scheme with comprehensive and proactive pay equity legislation; and (2) to develop easily accessible procedures to access equity processes for non-unionized women, as well as for part-time, casual, seasonal, and contractual workers.<sup>9</sup> Given a recent report by the Canadian Labour Congress finding that women continue to earn 70 percent of men's wages (68 percent for postsecondary degree holders), more concrete action is clearly required to address this persistent inequity.

**Recommendation NDP-10: The NDP recommends that the government implement the full recommendations of the NCW regarding pay equity.**

#### Temporary Foreign Workers and Seasonal Agricultural Workers

We are pleased that the committee recommended the examination the transition of temporary workers to permanent resident status. The TFWP and SAWP have drastically departed from the Canadian tradition of welcoming skilled workers as permanent residents (to join the stream to becoming full citizens), have become highly exploitative worker experiences in Canada, and must be significantly revamped before any expansion.

There is no mechanism to prevent, detect or stop abuse of temporary workers, who above all must be treated to the same benefits, rights and respect as Canadian workers.

Therefore we are disappointed that recommendation 4.5 does not include the concrete solutions submitted by several witnesses.<sup>10</sup> To comply with the space limits imposed on this supplementary report, the NDP has detailed these solutions in a letter to the Ministers of Labour and Human Resources, from whom we request a formal response.

**Recommendation NDP-11: The NDP recommends that the government work with the provinces and other stakeholders to implement concrete solutions to prevent, detect and stop abuse in the TFWP and SAWP.**

---

<sup>9</sup> Karen Dempsey, National Council of Women of Canada, 24 Oct 2006

<sup>10</sup> Chris Ramsaroop, Justicia for Migrant Workers, 27 Oct 2006; Veena Verma, Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAİROS), 26 Oct 2006; Hassan Yussuff and Karl Flecker, Canadian Labour Congress, 20 Mar 2007





Nous sommes heureux de voir que le Comité a recommandé un examen de la transition du statut de travailleur temporaire étranger à celui de résident permanent. Le Programme des travailleurs temporaires étrangers (PTTE) et le Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) ne respectent aucunement la tradition canadienne qui veut que l'on accueille des travailleurs spécialisés et leur octroie le statut de résident permanent (pour qu'ils puissent devenir des citoyens à part entière), ont donné lieu à une exploitation honteuse des travailleurs venant au Canada et doivent être remaniés de fond en comble avant d'être étendus.

Il n'existe aucun mécanisme visant à empêcher, détecter ou faire cesser l'exploitation des travailleurs temporaires, qui doivent jouir des mêmes avantages, droits et respect que les travailleurs canadiens. Nous sommes donc déçus que la recommandation 4.5 ne tienne pas compte des solutions concrètes que plusieurs témoins ont avancées<sup>10</sup>. Pour respecter les contraintes d'espace de la présente opinion complémentaire, le NPD a expliqué en détail ces solutions dans une lettre aux ministres du Travail et des Ressources humaines dont il attend une réponse officielle.

**Recommandation n° 11 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement travaille avec les provinces et les autres intervenants pour mettre en place des solutions concrètes visant à prévenir, détecter et faire cesser les abus causés par le PTTE et le PTAS.**

---

<sup>10</sup> Chris Ramsaroop, Justicia for Migrant Workers, 27 octobre 2006; Verna Verma, Initiatives canadiennes pour la justice (KAIROS), 26 octobre 2006; Hassan Yussuff et Karl Flecker, Congrès du travail du Canada, 20 mars 2007.

relève pas l'âge de la retraite obligatoire et améliore plutôt la sécurité du revenu pour les personnes âgées.

#### Autochtones

**Recommandation n° 8 du NPD :** Pour faire suite à la recommandation n° 3,9 du Comité, le NPD recommande par souci de clarté que le gouvernement élimine le plafond de 2 p. 100 appliqué à toutes les dépenses d'ordre social du ministère des Affaires indiennes et du Nord afin d'améliorer l'enseignement de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, le logement, les activités récréatives, les soins à la petite enfance, les versements d'aide sociale et l'enseignement postsecondaire, des Autochtones.

#### Personnes handicapées

Nous sommes déçus de voir que les recommandations concernant les personnes handicapées ne portent que sur une plus grande accessibilité et ne reconnaissent pas les barrières structurelles au travail. Au moins un témoin a demandé que l'on établisse une stratégie économique globale pour les personnes handicapées, qui, outre la formation et les aides, viserait le logement abordable, le transport et la sécurité du revenu comme moyens d'accroître l'employabilité à long terme. Le même témoin a également demandé que le gouvernement étende le Programme de contrats fédéraux (PCF) (qui exige actuellement des employeurs ayant au moins 100 employés à l'échelle nationale qu'ils respectent les normes d'équité en matière d'emploi pour pouvoir soumissionner à l'égard d'importants contrats fédéraux) aux employeurs ayant au moins 20 employés<sup>8</sup>.

**Recommandation n° 9 du NPD :** Le NPD recommande que le gouvernement élabore une stratégie économique globale à l'intention des personnes handicapées et avec la collaboration de ces dernières et applique le PCF aux employeurs ayant au moins 20 employés.

#### Équité salariale

Nous sommes déçus de voir que les recommandations du Comité concernant l'équité salariale ne tiennent pas compte de deux grandes recommandations que le Conseil national des femmes du Canada (CNFC) lui a présentées : (1) remplacer l'actuel régime fédéral d'équité salariale par une loi globale et proactive et (2) mettre en place un moyen facilement accessible pour les femmes non syndiquées et les travailleurs à temps partiel, temporaires, saisonniers et contractuels d'avoir accès aux processus relatif à l'équité salariale<sup>9</sup>. Un rapport récent du Congrès du travail du Canada constate que les salaires féminins représentent 70 % des salaires masculins (68 % pour les détentrices de diplômes d'études postsecondaires) : il faut de toute évidence prendre des mesures plus concrètes pour remédier à cette iniquité persistante.

**Recommandation n° 10 du NPD :** Le NPD recommande que le gouvernement applique toutes les recommandations du CNFC concernant l'équité salariale.

#### Travailleurs temporaires et travailleurs agricoles saisonniers

<sup>8</sup> John Rae, Alliance for Equality of Blind Canadians, 27 octobre 2006  
<sup>9</sup> Karen Dempsey, Conseil national des femmes du Canada, 24 octobre 2006.

Nous notons que plusieurs groupes d'intervenants clés qui n'ont pas témoigné dans le cadre de l'étude ont soutenu publiquement que les hausses des transferts fédéraux pour l'éducation sont inférieures d'au moins un milliard de dollars à ce que le gouvernement fédéral devrait y consacrer pour que ce secteur obtienne sa juste part du financement de base, et que le gouvernement ne peut toujours pas rendre compte de ce financement à moins que celui-ci soit distinct du TCPS et vise expressément l'EPS<sup>7</sup>.

**Recommandation n° 5 du NPD : Le NPD recommande que, en collaboration avec les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral applique les principes incarnés dans le projet de loi C-398, Loi canadienne sur l'enseignement postsecondaire, qui garantit un financement fédéral stable et suffisant pour protéger l'accessibilité, la qualité, l'abordabilité et l'intégrité des collèges et universités publiques du Canada.**

Nous sommes satisfaits de voir que le gouvernement a finalement mis sur pied un régime complet de bourses pour étudiants qui vise également les revenus moyens. Toutefois, le nouveau système couvrira moins de la moitié des frais de scolarité des étudiants à faible revenu et à peine l'achat de manuels scolaires pour les étudiants à revenu moyen. Qui plus est, que les bourses soient fonction du revenu constituent une discrimination à l'encontre des étudiants qui choisissent ou ont besoin de poursuivre leurs études postsecondaires loin de chez eux.

**Recommandation n° 6 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement augmente de façon significative le budget du Programme canadien de subventions aux étudiants et consulte des groupes d'étudiants et d'autres intervenants du secteur des études postsecondaires avant septembre 2008 afin de déceler et de corriger les principales lacunes du programme avant que celui-ci ne soit appliqué pendant toute une année, notamment en faisant en sorte qu'il tienne compte des besoins.**

#### Départ à la retraite obligatoire

Le Comité s'est fait dire que l'abolition de la retraite obligatoire ne devrait pas être utilisée comme solution à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou à la pauvreté chez les aînés et qu'une telle mesure aura en fait l'effet contraire puisqu'elle réduira les possibilités d'emploi pour les chômeurs actuels et fera en sorte que les gouvernements et les employeurs sentiront moins l'urgence de former et de recruter de jeunes travailleurs.

« [N]ous n'avons perçu absolument aucun désir parmi le grand public, les dirigeants du monde des affaires et des syndicats, ou les centaines de personnes qui ont participé aux discussions dans l'Atlantique et en Saskatchewan de recourir à la prolongation de la vie professionnelle comme solution aux problèmes des pénuries de main-d'œuvre. » – Shirley Seward, Centre syndical et patronal du Canada, 20 juin 2006

Le gouvernement fédéral doit plutôt protéger le droit des travailleurs de pouvoir compter sur un revenu de retraite suffisant, en bonifiant le RPC, la SV et le SRG et en faisant en sorte que les Canadiens en âge de travailler occupent des emplois sûrs et bien rémunérés.

**Recommandation n° 7 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement ne**

<sup>7</sup> Communiqués de presse du 19 mars 2007 de l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université, de la Fédération étudiante universitaire et la Fédération étudiante du Québec.



*travailleurs handicapés et blessés, à une insuffisance des ressources publiques consacrées aux problèmes d'alphabétisation des Canadiens et des travailleurs arrivant de l'étranger, ainsi qu'à des programmes d'adaptation inadéquats – Pam Frache, Fédération du travail de l'Ontario, 27 octobre 2006*

Le Comité a entendu à maintes reprises les conseils sectoriels nationaux et les associations dire qu'il fallait un effort concerté pour éviter les pénuries de professionnels clés et s'assurer que la main-d'œuvre possède l'éducation et la formation nécessaires pour répondre à la demande en matière de compétences et de connaissances, tandis que pendant ce temps, le gouvernement fédéral se décharge aveuglément de la formation pour la confier aux provinces, sans condition ni coordination.

**Recommandation n° 3 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement se dote d'une stratégie pancanadienne sur les compétences et l'emploi faisant intervenir le patronat, les syndicats et le secteur de l'éducation et de la formation, et ce, en vue de maximiser l'activité parmi les Canadiens aptes au travail en âge de travailler et de voir à ce que la main-d'œuvre efficiente possède les compétences pour répondre à la demande.**

## Alphabétisation

Nous sommes heureux de constater que le Comité recommande l'équivalent d'une stratégie pancanadienne sur l'alphabétisation et l'éducation permanente avec l'établissement d'objectifs concrets en matière de taux de littératie et l'adoption d'un plan décennal comme l'avait proposé un comité d'experts au gouvernement libéral en 2004. Cependant, plusieurs témoins ont fait valoir l'insuffisance du financement, par le gouvernement fédéral, des activités d'alphabétisation des adultes depuis plusieurs années et réclament une augmentation notable de ces dépenses compte tenu du rôle crucial de la littératie dans le progrès économique et social. Ils ont aussi insisté sur l'importance, pour les organisations nationales et régionales de promotion de la littératie, d'un financement de base pluriannuel qui leur permette de continuer de coordonner les activités d'alphabétisation au niveau communautaire<sup>6</sup>.

**Recommandation n° 4 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement augmente sensiblement le financement des programmes d'alphabétisation des adultes, notamment le financement de base pluriannuel des organisations nationales et régionales d'alphabétisation.**

## Enseignement postsecondaire

Nous sommes déçus de voir que le Comité n'a pas recommandé dans son rapport la création d'une stratégie fédérale en matière d'enseignement postsecondaire, comme le proposait le Conseil canadien sur l'apprentissage dans son témoignage. Faute d'objectifs pancanadiens et de plan visant à mesurer et à atteindre ces derniers, l'approche au coup par coup adoptée en matière d'enseignement supérieur continuera d'amoindrir la compétitivité internationale de notre main-d'œuvre et de notre économie.

---

<sup>6</sup> John O'Leary, Frontier College, 26 octobre 2006; Wendy desBrasay, Movement for Canadian Literacy, 28 septembre 2006; Kim Gillard, Literacy Newfoundland and Labrador, 23 octobre 2006.

mention. Il importe de mentionner à cet égard le manque de programmes sociaux – soutien du revenu, garderies abordables, aide au transport et accès à des possibilités d’alphabétisation et d’apprentissage, entre autres – et ce qu’un témoin a appelé le « piège des faibles salaires empêchant des centaines de milliers de travailleurs d’échapper à un emploi peu rémunérateur. Ces emplois ne s’assortissent généralement pas d’avantages sociaux [...] Ces emplois n’offrent pratiquement aucune occasion d’éducation, de formation ou d’avancement, allant même jusqu’à faire obstacle à la réalisation de ces objectifs<sup>2</sup> ».

Personne ne devrait être forcé de vivre dans la pauvreté au Canada, surtout pas ceux qui travaillent à temps plein toute l’année. Malheureusement, ce principe fondamental de la société canadienne ne figure pas dans le corps du rapport, en dépit du fait qu’un témoin nous a dit que « près d’un enfant pauvre sur trois vit dans une famille dont au moins un des membres travaille à temps plein toute l’année<sup>3</sup> ».

**Recommandation n° 2 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement s’engage à réduire les emplois précaires non choisis et à faire en sorte que les personnes qui travaillent à temps plein ne vivent pas dans la pauvreté et qu’il collabore à cette fin avec le patronat et les autres parties concernées à l’élaboration d’une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie doit nécessairement inclure l’annulation de la réduction de l’impôt général des sociétés annoncée dans la mise à jour économique de 2007, à remplacer par des investissements ciblés dans des mesures qui profitent à l’ensemble de la population.**

Une stratégie globale sur l’emploi et les compétences

Le NPD est heureux de constater que le Comité recommande des améliorations nécessaires de la prestation fiscale pour le revenu gagné. Notre étude a cependant montré qu’on a besoin d’une stratégie beaucoup plus globale – qui fasse intervenir le patronat, les syndicats et le secteur de l’éducation et de la formation<sup>4</sup> – pour créer des emplois de qualité et nous doter d’une main-d’œuvre souple et compétitive.

On a fait valoir au Comité que le manque de correspondance entre les compétences des travailleurs et les besoins des employeurs ne tenait pas simplement à des pénuries de main-d’œuvre<sup>5</sup>, mais à des problèmes bien plus complexes dont la solution exigera la transformation d’attitudes et d’usages présents depuis longtemps au gouvernement et chez les employeurs :

*Nous ne sommes pas d’accord avec les théories voulant qu’il y ait pénurie de main-d’œuvre ou qu’un trop petit nombre de travailleurs soient employables. Nous estimons plutôt que nous sommes confrontés à une érosion du nombre d’emplois offrant une rémunération moyenne ou élevée, à un sous-investissement dans la formation et l’éducation de la part des gouvernements et des employeurs, à une non-reconnaissance systématique des acquis et des titres de compétence étrangers, à une réticence des employeurs à offrir les aménagements nécessaires aux*

<sup>2</sup> Sheila Regehr, Conseil national du bien-être social, 28 septembre 2006

<sup>3</sup> Susan Nasser, Nova Scotia Association of Social Workers, 24 octobre 2006

<sup>4</sup> Shirley Seward, Centre syndical et patronal du Canada, 20 juin 2006

<sup>5</sup> Pam Frache, Fédération du travail de l’Ontario, 27 octobre 2006; Peter Sawchuk, Institut d’études pédagogiques de l’Ontario, 26 octobre 2006.



## Étude sur l'employabilité – Opinion supplémentaire du NPD

Le NPD félicite les membres et le personnel du Comité qui ont entendu des avis très divers sur la meilleure manière de régler les problèmes d'employabilité au Canada. Le corps du rapport, adopté à l'unanimité, contient de nombreuses recommandations progressistes qui appellent une réponse et des actions de la part du gouvernement. Le rapport présente cependant des lacunes importantes auxquelles les recommandations contenues dans le présent document doivent pallier et nous demandons respectueusement que le gouvernement y réponde.

### Pourquoi améliorer l'employabilité

L'étude que nous avons réalisée comportait un thème sous-jacent, mais néanmoins important, à savoir comment faire correspondre les compétences et la formation des travailleurs aux besoins des employeurs et de l'économie. Nous sommes déçus de constater qu'on ne précise nulle part dans le rapport que l'économie doit fonctionner de manière à procurer le maximum d'avantages aux travailleurs, et inversement. Tant que la croissance économique sera considérée comme une fin en soi, et que la population active sera ramenée à un simple produit mesurable, les mesures nécessaires pour bâtir une économie saine et une société forte continueront de nous échapper.

D'abord et avant tout, le NPD considère que notre économie doit avoir pour objectif principal entre autres de fournir à la population des emplois sûrs, gratifiants et bien rémunérés. Il s'ensuit que la politique fédérale en matière d'employabilité doit chercher à minimiser les emplois précaires, le temps partiel non voulu et les emplois mal payés; à pallier le sous-emploi et supprimer les obstacles qui gênent la transition vers un meilleur emploi; à faire en sorte que tous les travailleurs motivés et qualifiés aient un accès équitable à l'éducation et à la formation; à garantir le respect intégral des droits des travailleurs; et enfin, à maximiser le taux d'activité parmi les personnes aptes au travail en âge de travailler.

**Recommandation n° 1 du NPD : Le NPD recommande que le gouvernement reconnaisse d'abord que l'économie a notamment pour objectif fondamental d'offrir à la population des emplois sûrs, gratifiants et bien rémunérés.**

### Emplois précaires et bas salaires

Plusieurs témoins ont souligné que les chiffres sur l'emploi au Canada masquent une augmentation inquiétante des emplois précaires, des emplois à temps partiel et des emplois à petit salaire, ce qui entraîne une augmentation du nombre des salariés pauvres. Le Comité a appris que quelque 35 p. 100 des travailleurs et 40 p. 100 des femmes occupent des emplois précaires et des emplois atypiques (emplois temporaires, emplois à temps partiel, travail à contrat, par exemple) et donc n'ont pas d'avantages sociaux et bien peu de chances d'avancement<sup>1</sup>.

Beaucoup de personnes ont parlé des obstacles à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'obtention d'un emploi bien rémunéré, mais le rapport n'en fait pas

<sup>1</sup> Sheila Regehr, Conseil national du bien-être social, 28 septembre 2006; Susan Nasser, Nova Scotia Association of Social Workers, 24 octobre 2006





Le Québec a aussi entamé des négociations afin de faire reconnaître les compétences de tous les corps de métiers entre la France et le Québec. Cette entente France-Québec pourrait donner un sérieux coup de main à un éventuel traité transatlantique, qui se discute actuellement entre Ottawa et l'Union européenne. Même si cette coopération France-Québec s'inscrirait dans le cadre de ce traité, elle en est aussi dépendante et pourra aller de l'avant de façon autonome. De telles négociations entre le Québec et un pays européen sont possibles puisqu'elles respectent les champs de compétence des provinces canadiennes.

**Les travailleurs immigrants et travailleurs étrangers : préciser les rôles de chacun**

En 1991, le Canada et le Québec signaient une entente dans laquelle le Québec acceptait la responsabilité de sélectionner les travailleurs qualifiés de l'étranger. Cette entente incluait aussi de nouvelles responsabilités du Québec en matière d'immigration sur son territoire.

La reconnaissance des compétences des travailleurs immigrants et étrangers fait partie des compétences du Québec et l'évaluation des formations nécessaires à la reconnaissance de leurs diplômes fait aussi partie de son expertise.

Dans ce contexte, le rôle du gouvernement canadien devrait être de s'assurer de la compatibilité des compétences des travailleurs, avant leur venue au Canada, à la province visée. Ainsi, le nouvel arrivant n'aurait pas de mauvaises surprises à son arrivée.

Le gouvernement canadien pourrait aussi accélérer le processus d'obtention d'un visa de travail afin que ce facteur ne soit pas un frein à la venue de travailleurs qualifiés sur le marché du travail.

## **En conclusion**

Le Bloc Québécois estime que le rapport produit par le Comité est irrespectueux et irresponsable puisqu'il recommande au gouvernement fédéral de s'ingérer carrément dans les champs de compétence du Québec et des provinces. À de multiples occasions, le Bloc Québécois a avisé le Comité de réorienter les mesures proposées dans le respect des compétences fédérales mais ils ont préféré la voie du chevauchement et de l'immixtion.

ententes entre le Canada et le Québec et certaines provinces, au sujet de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ont prouvé leur efficacité.

Dans le budget 2007, le gouvernement offre, en se basant sur ces mêmes ententes, de négocier le transfert intégral des programmes de développement du marché du travail aux provinces qui participent présentement à des ententes de cession : l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans le budget de 2007, le gouvernement examine aussi la possibilité de transférer au Québec et aux provinces la responsabilité de l'exécution des programmes de formation pour les 3 clientèles qui lui restaient : les jeunes, les travailleurs âgés et les personnes handicapées.

En décembre 1997, la signature de l'*Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au développement du marché du travail* précisait les rôles et les responsabilités des gouvernements du Québec et du Canada. Le Québec a la responsabilité de la conception et de l'exécution de mesures actives d'aide à l'emploi similaires aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) décrites dans la partie II de la *Loi*.

Ces ententes permettent aux provinces et aux territoires d'assumer une plus grande responsabilité quant à l'établissement de mesures actives, à la création de programmes adaptés aux besoins de leur population et de leurs régions et à l'élimination de chevauchements et de doublages inutiles. Ce que remet en question le présent rapport.

Il est primordial que le gouvernement canadien reconnaisse la spécificité de chacune des régions et des provinces quant à leurs besoins divergents selon, entre autres, leurs richesses naturelles, leur économie, leur main d'œuvre, leurs propres priorités et spécificités, etc. Chaque région et chacune des provinces ont des particularités et des mœurs qui leur sont propres.

Le Québec et les provinces assument leurs responsabilités en matière de mobilité de la main-d'œuvre et ce, sans que le fédéral n'intervienne. Ainsi, le gouvernement du Québec s'est entendu avec les autres provinces, en août dernier, au Conseil de la fédération, pour assurer d'ici avril 2009 la mobilité de la main-d'œuvre dans l'ensemble du pays.

Le Québec et l'Ontario ont annoncé qu'ils collaboreront en vue d'éliminer les barrières au commerce et d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre entre les 2 provinces. Dans la foulée du Protocole de coopération signé en 2006, le Québec et l'Ontario préparent un accord économique et commercial moderne et global fondé sur les accords bilatéraux existants en matière de marchés publics et de mobilité de la main d'œuvre dans les secteurs de la construction, du transport et de la santé. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont déjà abaissé les barrières commerciales entre les 2 provinces.



s'impose tant pour entreprendre certaines tâches cruciales au niveau national que pour continuer d'assurer une dimension nationale aux questions de santé mentale.<sup>1</sup>

Le Sénat a ainsi indiqué clairement que la Commission serait un instrument d'intrusion du fédéral. Le gouvernement Harper, malgré ses discours sur le fédéralisme d'ouverture, n'a pas hésité à mettre cette mesure en place et ce, même si le Québec avait déjà dicté ses priorités 2005-2010 dans son plan d'action en santé mentale.<sup>2</sup>

En vertu des dispositions constitutionnelles (articles 92(7) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), les secteurs de la santé et des services sociaux relèvent de la compétence exclusive du Québec et des provinces. Or, depuis aussi loin que 1919, Ottawa multiplie ses interventions dans ces secteurs, contraignant même en cela le Québec et les provinces au respect de normes et d'objectifs dits « nationaux ».

Le Québec a une juridiction exclusive en matière d'éducation. Les articles 93 et 93A de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont clairs à cet effet. Cependant, malgré la limpidité de ces dispositions, le gouvernement fédéral a multiplié les intrusions en ce domaine et tente, par tous les moyens possibles, d'imposer ses propres priorités.

Les initiatives que mène le gouvernement fédéral dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mises à part quelques exceptions (autochtones, anciens combattants, etc.), n'ont pas de fondement constitutionnel; elles ne s'appuient que sur le pouvoir de dépenser, par lequel Ottawa s'autorise à multiplier des interventions majeures.

Se servant de causes vertueuses, le fédéral trouve des prétextes pour s'introduire malicieusement dans les champs de compétence du Québec tels que la gestion des services, les critères de qualité, la coordination des actions, la stratégie nationale et maintenant l'employabilité et la mobilité de la main-d'œuvre.

En créant des fonds à usage spécifique qui s'appliquent uniformément partout au Canada, le gouvernement fédéral détermine des priorités qui ne correspondent pas nécessairement à celles du gouvernement québécois qui a, pourtant, la gestion effective de son réseau d'éducation et qui a une réelle connaissance des besoins des institutions.

En illustrant de manière aussi nette sa volonté de s'illustrer en éducation, le gouvernement fédéral veut-il outrepasser l'entente de 1997 par laquelle le Québec obtenait compétence exclusive sur la formation professionnelle? Peu importe que l'on parle d'éducation, de formation ou d'apprentissage, cela relève uniquement de la juridiction exclusive du Québec et des provinces.

## **La formation : un exemple de compétence provinciale**

Le rapport titre *L'employabilité au Canada : préparer l'avenir* émet plusieurs idées et propositions concernant les actions à entreprendre au sujet de la formation. Pourtant, des

<sup>1</sup><http://www.parl.gc.ca/39/1/patibus/combus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/pdf/rep02may06part2-f.pdf>, p. 170.  
<sup>2</sup>Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, (2005), *Plan d'action en santé mentale 2005-2010 — La force des liens*.

principalement de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux », ils en ont fait fi malgré les interventions répétées du Bloc Québécois comme en témoigne le texte suivant du rapport :

« Les recommandations que nous formulons dans ce rapport sont conçues pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie pancanadienne efficace d'employabilité pour répondre à l'avenir aux besoins des employeurs et de tous les segments de la population en âge de travailler, notamment les travailleurs non qualifiés et les personnes à faible revenu et à faible taux d'activité. Les membres du Comité se rendent compte que l'élaboration d'une stratégie pancanadienne d'employabilité nécessitera un engagement permanent et une plus grande coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Même si quelques-unes de nos recommandations peuvent relever de la compétence des provinces et des territoires, elles n'ont pas du tout pour but d'étendre les pouvoirs du gouvernement fédéral. Nous pensons simplement que le leadership fédéral est nécessaire dans les domaines d'importance nationale. »

Lorsqu'il parle de leadership national dans son rapport, le Comité propose de mettre de l'avant une uniformisation vers le bas du Québec dans des domaines où ses avancées sont bien reconnues. Alliant à l'encontre des prérogatives du Québec, le Comité est d'avis que le fédéral devrait assumer un leadership de façon prioritaire en s'immisçant dans les domaines suivants :

- Un réseau national de centres de la petite enfance alors que la population du Québec a accès à des services de garde à 7\$;
- Des recommandations touchant l'accessibilité aux études postsecondaires alors que le régime québécois est le plus généreux au Canada;
- Des recommandations touchant au contenu des programmes d'études;
- La reconnaissance des titres de compétences;
- Un conseil sectoriel des services de santé;
- Une stratégie nationale d'apprentissage des adultes.

Le Bloc Québécois aimerait rappeler que les recommandations des rapports de comités et les rapports sénatoriaux sont utilisés par le gouvernement pour instaurer de nouvelles mesures. Il est donc important de bien cibler les domaines dans lesquels le gouvernement pourrait agir et quelles en sont ses compétences constitutionnelles.

Par exemple, la Commission canadienne de la santé mentale, créée en 2007, a été mise sur pied suite à un rapport sénatorial. Le Sénat canadien a déposé un rapport sur la santé mentale, intitulé *De l'ombre à la lumière* (Mai 2006). Le Comité reconnaît d'abord que ni les groupes fournisseurs de services ni les gouvernements provinciaux ou territoriaux à qui s'adressent un bon nombre des recommandations du rapport ne sont tenus d'y donner suite. Ses membres se questionnaient alors sur : « comment maximiser les chances de faire appliquer les recommandations du rapport. Il est devenu évident qu'un mécanisme

## Opinion dissidente du Bloc Québécois

D'entrée de jeu, le Bloc Québécois aimerait souligner la précieuse contribution des intervenants et des témoins qui ont participé à cette étude sur l'employabilité.

Le Bloc Québécois est d'avis que le rapport du Comité *L'employabilité au Canada : préparer l'avenir* contrevient, en grande partie, aux champs de compétence du Québec et des provinces.

Les travaux du Comité se sont échelonnés entre juin 2006 et mars 2008. Le rapport de cette étude englobe, notamment, la mobilité des travailleurs, les travailleurs saisonniers, les travailleurs autochtones, les travailleurs âgés, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'alphabétisation en milieu de travail et la reconnaissance des titres de compétences acquis à l'étranger.

Le Bloc Québécois croit que certaines recommandations peuvent s'appliquer présentement aux responsabilités du gouvernement canadien, notamment celles relatives aux prestations d'assurance-emploi, à la dimension nationale du système d'information sur le marché du travail et du service de placement et aux activités pancanadiennes ainsi que les mesures qui pourraient s'appliquer aux Premières Nations.

Par ailleurs, des recommandations contenues dans le rapport portent sur des champs de compétence qui ne sont pas de la responsabilité du gouvernement fédéral : l'alphabétisation, la santé, l'éducation, la négociation entre les provinces, la reconnaissance des compétences et des diplômes...

Le Bloc Québécois rejette avec énergie les recommandations visant à mettre en place une stratégie nationale qui implique un renforcement des mécanismes de reddition de comptes et des indicateurs de rendement liés aux transferts fédéraux. Le Québec et les provinces doivent être en mesure d'établir leurs propres priorités afin d'orienter leurs interventions en employabilité dans des champs prioritaires et définis selon leurs spécificités.

Il existe bien sûr des différences entre les politiques et les lois du Québec et des provinces, mais celles-ci sont le reflet des priorités politiques, économiques et sociales spécifiques au Québec et à chacune des provinces. Une stratégie nationale en employabilité s'ingère dans les champs de compétence du Québec et des provinces et transforme le rôle d'innovateur et de concepteur du Québec par un rôle de simple gestionnaire de programmes.

Bien que d'entrée de jeu, les membres du Comité reconnaissent que « l'éducation, la formation et beaucoup d'autres facteurs liés aux lieux de travail canadiens relèvent





Le Canada doit puiser dans les ressources des immigrants qualifiés et les travailleurs temporaires étrangers si nous devons soutenir la croissance économique des récentes années. C'est pour cette raison que ce gouvernement a œuvré pour assurer que les politiques d'immigration du Canada soient en plus en plus proche relation avec les besoins du marché du travail en prévoyant 85 millions \$ pour appuyer le Programme des travailleurs temporaires étrangers. Ce programme permettra aux employeurs de combler plus rapidement et plus facilement les pénuries d'emplois et d'habilités pour lesquelles des travailleurs canadiens qualifiés ne peuvent pas être trouvés.

Ce gouvernement a aussi commencé à faciliter la transition à la résidence permanente des travailleurs temporaires étrangers et des étudiants étrangers éduqués au Canada qui ont démontré leur habileté à réussir et un désir de demeurer dans leur nouvelle patrie. Nous avons aussi récemment établi le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétence étrangers pour offrir aux immigrants éventuels et aux nouveaux arrivants au Canada des informations au sujet du marché du travail canadien, des orientations relatives aux compétences et des exigences de reconnaissance. À cette fin, le gouvernement a prévu un montant de 73 millions \$ sur une période de six ans pour permettre au programme de renforcer le processus d'orientation et de reconnaissance pour les emplois réglementés et non réglementés.

## **Conclusion**

Ce ne sont que quelques domaines dont nous pensons que le comité a ignoré les initiatives du gouvernement et a formulé des recommandations qui affecteront négativement des programmes qui ont déjà donné des résultats positifs.

Cette étude devait porter sur l'employabilité, la diminution des problèmes potentiels d'une pénurie de main-d'œuvre et de la manière d'offrir un meilleur avenir à tous les canadiens. Au lieu de cela, il a dévié dans certain cas pour proposer une vaste série de changements ayant très peu de rapports avec l'objectif original de l'étude. Les initiatives du gouvernement ont été largement ignorées au cours de cette étude de deux ans et nous ne pouvons pas appuyer des recommandations qui n'ont pas tenu compte des investissements significatifs que ce gouvernement a déjà faits dans les domaines de l'employabilité et de la création d'emplois.

Ultimement, nous ne pouvons sincèrement pas appuyer des recommandations formulées sous le couvert d'une étude d'employabilité qui n'offrent rien ou peu pour aider les Canadiens à obtenir et garder des emplois significatifs, et nous ne pouvons pas appuyer l'implantation de mesures drastiques qui vont à l'encontre des programmes que ce gouvernement a annoncé et mis en œuvre récemment.

## **Investissements en apprentissage**

Le comité a convenu que des investissements significatifs doivent être faits en éducation et en formation si nous devons soutenir la concurrence dans une nouvelle économie. Ce que le comité a omis de faire est de reconnaître les investissements significatifs déjà engagés par ce gouvernement pour appuyer l'éducation postsecondaire et la formation. Le budget de 2008 a prévu des investissements significatifs pour les élèves en créant le nouveau programme canadien de subventions aux étudiants à niveau faible ou moyen avec un investissement de 350 millions \$ en 2009-2010, s'élevant à 430 millions \$ en 2012-2013. Ce nouveau programme de subventions basé sur les besoins, un système que les groupes d'étudiants ont demandé, aidera 100 000 étudiants supplémentaires à recevoir une éducation supérieure en comparaison au système libéral précédent.

Ce gouvernement a déjà fait des investissements majeurs en éducation postsecondaire au budget de 2008 en investissant 3,2 milliards de dollars par le biais du Transfert social canadien. Ceci représente une augmentation de 40 % des niveaux de financement du gouvernement précédent. Après une réduction de 25 milliards de dollars au TSC par le gouvernement précédent, cet investissement représente une bouffée d'air frais pour les étudiants canadiens et leurs parents.

En tout, ce gouvernement investi 8,4 milliards de dollars au cours de cette année fiscale pour appuyer l'éducation postsecondaire et les étudiants, par le biais de transferts aux provinces, de dépenses directes et de mesures fiscales.

## **Travailleurs âgés**

Ce gouvernement continue à avoir confiance aux habiletés des travailleurs âgés et nous savons qu'un grand nombre d'entre eux veut continuer ces importantes contributions à leurs employeurs et leurs communautés. Dans le budget de 2008, nous nous appuyons sur le succès de programmes qui ont fait leur preuve pour aider les travailleurs âgés affectés par les mises à pied dans des communautés vulnérables en investissant 90 millions \$ sur trois ans au programme d'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés. Ces fonds augmentent l'investissement total au programme ICTA de 160 millions \$ sur cinq ans.



Le Parti conservateur du Canada (PCC) désire soumettre un rapport qui s'objecte à celui du Comité permanent sur les ressources humaines, le développement social et la condition des personnes handicapées (HUMA) intitulé « *Employabilité au Canada* ».

Le mandat confié au comité était d'examiner la question de l'employabilité au Canada et de recommander au gouvernement des moyens d'offrir une stratégie efficace pancanadienne d'employabilité qui satisferait les besoins de main-d'œuvre des employeurs ainsi que la formation et les autres besoins d'emploi de tous les canadiens.

En tant que membres du Parti conservateur du Canada nous croyons fondamentalement à la portée générale de cette étude. Nous croyons que le meilleur programme social est un bon emploi bien rémunéré. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour s'assurer que tous les canadiens ont les outils dont ils ont besoin pour réussir.

En fait, nous avons publié notre plan *Avantage Canada* qui vise à assurer que nous disposions de la main-d'œuvre la mieux éduquée, la plus qualifiée et la plus flexible du monde entier. Les exigences de l'économie globale du 21<sup>ème</sup> siècle et les défis des pénuries croissantes de main-d'œuvre à travers le pays n'exigent rien de moins de la plus grande nation sur terre. Nous croyons que le Premier ministre du Canada, le Ministre des Ressources humaines et le Ministre des Finances ont préparé le terrain au cours des deux dernières années.

Bien que ce rapport soit dissident, nous reconnaissons que le comité a travaillé d'arrache-pied pour compléter son rapport. Ceci étant dit, il existe des différences fondamentales entre tous les majeurs partis sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs. En tant que tel, l'intention de ce rapport dissident est de parfaire les recommandations formulées plutôt que de s'opposer à la totalité de cette étude.

Un grand nombre des recommandations du rapport vont bien au-delà de celles reliées à l'employabilité au Canada et incluent un programme de changements qui empiètent sur les juridictions fédérales et provinciales. Plusieurs des recommandations ne proposent pas de coûts, ne sont pas prouvées et ne sont pas appuyées par nos partenaires provinciaux et territoriaux.

Contrairement aux membres de l'opposition qui peuvent formuler des recommandations et ne pas se préoccuper des conséquences à long terme de leurs propos, nous, en tant que membres du gouvernement, devons être plus prudents. Nous ne pouvons pas appuyer des recommandations qui exigeront des milliards de dollars de fonds publics avec peu ou pas de preuves qui suggèrent que ces changements pourront efficacement donner aux canadiens sans emploi les habiletés dont ils ont besoin pour réussir. Nous ne pouvons pas appuyer les nombreuses recommandations qui empiètent les droits juridiques et constitutionnels de nos partenaires provinciaux et territoriaux lorsqu'ils n'ont pas été consultés.



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse sur l'ensemble du présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 62, 63, 64, 65, 66, et 78) de la première session de la trente-neuvième législature et un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 et 19) de la deuxième session de la trente-neuvième législature, sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député





TEAM Work Cooperative Ltd.

United Chinese Community Enrichment Services Society

Xie, William

Le Groupe d'intervention action santé

L'institut de la logistique

Literacy Alberta

Literacy Newfoundland and Labrador

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic

Ministère des Ressources humaines et du Développement social

Neil Squire Society

Newfoundland and Labrador Association for Community Living

Nova Scotia Association of Social Workers

Ontario Network of Injured Worker Groups

Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada

Provincial Interagency Network on Disability (PIND)

Rassemblement canadien pour l'alphabétisation

Réseau canadien des associations nationales d'organismes de réglementation (RCANOR)

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Saskatchewan Human Rights Commission

Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology

Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada

Société canadienne de la sclérose en plaques

Société canadienne de science de laboratoire médical

Société de la médecine rurale du Canada

SPHERE-Québec (Soutien à la personne handicapée en route vers l'emploi au Québec)

Statistique Canada

Sustained Poverty Reduction Initiative

Syndicat des Métallos



Conseil national des femmes du Canada

Conseil national du bien-être social

Conseil national du secteur des produits de la mer

Conseil sectoriel de la police

Conseil sectoriel de l'électricité

CSN

Disability Action Hall

DSIE (Développement social et d'innovation d'entreprises)

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération canadienne des syndicats d'infirmières/infirmiers

Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français

Fédération du travail de l'Ontario

Fédération étudiante universitaire du Québec

Fish, Food and Allied Workers Union

Fondation de la langue française pour l'innovation sociale et scientifique

Front d'action populaire en réaménagement urbain

Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants diplômés à l'étranger

Gunia, Trudi

INCA (Institut national canadien pour les aveugles)

Innovera Integrated Solutions

International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers  
- Local 97

Javier, Florence

Justicia for Migrant Workers - Ontario

KAIRÓS : Initiatives oecuméniques canadiennes pour la justice

Le Conseil canadien de l'industrie de l'alimentation

Association of Workplace Educators of Nova Scotia (AWENS)

Base de données en alphabétisation des adultes

Canadian Centre for Global Professionals

Canadian Down Syndrome Society

Centrale des syndicats démocratiques

Chambre de commerce du Canada

Clermont, Pierre-Alexandre

Coalition des services de garde à l'enfance du Nouveau-Brunswick

Collectivités Dynamiques - Calgary

Collège Frontier

Comité central mennonite du Canada

Community Social Planning Council of Greater Victoria

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien de la réhabilitation et du Travail

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Conseil canadien des ingénieurs

Conseil canadien du commerce de détail

Conseil canadien sur l'apprentissage

Conseil consultatif national sur le troisième âge

Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse

Conseil de ressources humaines en biotechnologie

Conseil des ressources humaines de l'industrie minière

Conseil des ressources humaines de logiciel inc.

Conseil des ressources humaines du secteur culturel

Conseil des viandes du Canada

Conseil interprofessionnel du Québec

## ANNEXE D LISTE DES MÉMOIRES

---

### Organisations et individus

---

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada  
Alliance des conseils sectoriels

Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada

Arsenault, Paula

### ASPECT

Association canadienne de la construction

Association canadienne des constructeurs d'habitations

Association canadienne des hygiénistes dentaires

Association canadienne des paraplégiques

Association canadienne des pépiniéristes et des paysagistes

Association canadienne des plus de 50 ans

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires

Association canadienne des soins de santé

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Association canadienne pour la santé mentale

Association canadienne pour l'intégration communautaire

Association des collèges communautaires du Canada

Association des femmes autochtones du Canada

Association des infirmières et infirmiers du Canada

Association des pharmaciens du Canada

Association médicale canadienne

Association nationale des centres d'amitié

Association nationale des collèges de carrières



Catherine Moore, directrice, Relations avec les consommateurs et avec le gouvernement

**Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada**

Anurahda Bose, directrice générale

Mirjana Pobric, coordonnatrice de projets

**Société canadienne de science de laboratoire médical**

Kurt H. Davis, directeur général

**Innovera Integrated Solutions**  
 Alar L. Prost, président

**Syndicat des Métallois**  
 Jorge Garcia-Orgales, chercheur, Bureau national du Canada

**Association des collèges communautaires du Canada**  
 2007/03/22 64

**Association des femmes autochtones du Canada**  
 Sherry Lewis, directrice exécutive

**Association nationale des centres d'amitié**  
 Peter Dinsdale, directeur exécutif

**Ministère des Ressources humaines et du Développement social**  
 Gerald Gosselin, directeur, Direction des peuples autochtones, Direction générale des services aux citoyens et aux communautés, Service Canada

John Kozij, directeur, Politique stratégique autochtone, Affaires autochtones, Politiques des programmes d'emploi et conception

Marilyn Lumsden, conseillère principale en matière de politiques, Affaires autochtones, Politiques des programmes d'emploi et conception

**À titre personnel**  
 2007/03/27 65

Louis Buschman, consultant

**Canadian Centre for Global Professionals**  
 Monjur Chowdhury, directeur général

Abdul Malek, directeur, Recherche

**Conseil canadien des ingénieurs**  
 Marie Lemay, chef de la direction

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**  
 Lucie Charron, économiste

Corinne Pohlmann, directrice, Affaires nationales

**Fédération canadienne des syndicats d'infirmières/infirmiers**  
 Linda Silas, présidente

**INCA (Institut national canadien pour les aveugles)**  
 Bill McKeown, vice-président, Relations gouvernementales

**Fédération du travail de la Saskatchewan**  
 Ron Hitchcock, président, Comité des droits de la personne  
 Larry Hubich, président

2006/11/10 38

**Provincial Interagency Network on Disability (PIND)**  
 Ron Bort, président, Saskatchewan Voice of People with Disabilities  
 Bev Duncan, directrice générale

**Saskatchewan Home Builders' Association**

Ken McKinlay, directeur exécutif

**Saskatchewan Labour Force Development Board**

Mark Hanley, conseiller en gestion, Points West Management Consultants

**Association canadienne des paraplégiques**

2007/03/20

62

Ellen Hicks, directrice, Représentation et Communications  
 David B. Hinton, directeur exécutif, Bureau national - Ottawa  
**Congrès du travail du Canada**

Karl Fiecker, directeur national, Service de la lutte contre le racisme et des droits de la personne

**Conseil canadien sur l'apprentissage**

Paul Cappon, président et directeur général

**Conseil sectoriel de la police**

Geoff Gruson, directeur exécutif

**Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français**

Gaétan Cousineau, directeur général

**Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance**

2007/03/21

63

Monica Lysack, directrice générale

**Association dentaire canadienne**

Irwin Fefergad, registraire, Collège royal des chirurgiens dentistes de l'Ontario

Wayne Halstrom, président

**Conseil des viandes du Canada**

Gregg Badger, vice-président, Services de placement

James Laws, directeur général



**United Chinese Community Enrichment Services Society**

Tung Chan, président

Barbara Mitchell, gestionnaire, Centre d'emploi

**Association canadienne pour la santé mentale**

Jodi Cohen, présidente et directrice générale, Secteur Alberta

**Canadian Down Syndrome Society**

Kirk Crowther, directeur, Représentation et leadership

Dale Froese, membre du comité vatta

**Collectivités Dynamiques - Calgary**

Ramona Johnston, directrice

Lori Willlocks, coordonnatrice à l'établissement, Société d'aide

aux immigrants de Calgary

**Disability Action Hall**

Colleen Huston, coordonnatrice

Denise Young, directrice, Développement communautaire

**Conseil canadien du commerce de détail**

Diane J. Brisebois, présidente et directrice générale

Dianne Johnstone, directrice, Relations gouvernementales et

services aux membres (Alberta)

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Dan Kelly, vice-président, Ouest du Canada

**L'institut de la logistique**

Karyn W. Ferguson, directrice des programmes

Linda Lucas, directrice à titre générale

**Literacy Alberta**

Elaine Cairns, présidente

Ian Kennedy, vice-président

**Sustained Poverty Reduction Initiative**

Christine MacFarlane, directrice

Leigh Sherry, analyste des politiques

**À titre personnel**

Trudi Gunia

**Calories Restaurants**

Janis Cousyn, propriétaire

2006/11/10 37

À titre personnel	2006/10/27	30
-------------------	------------	----

Marvin Caplan

**Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada**

John Rae, président

**Association canadienne pour l'intégration communautaire**

Cameron Crawford, directeur, Gestion de la recherche et du savoir

**Fédération du travail de l'Ontario**

Pam Frache, directrice, Education

**Ontario Network of Injured Worker Groups**

Orlando Buonastella, coordonnateur

Steve Mantis, secrétaire

**Partners in Employment-London/Middlesex**

Mark Anderson, membre

Robert Collins, directeur, Goodwill Industries

Bruce Rankin, gestionnaire, Services d'emploi

**ASPECT**

2006/11/08

33

Norma Strachan, directrice exécutive

**Community Social Planning Council of Greater Victoria**

Jane Worton, membre

**Pacific Foundation for Diversity**

Shyla Dutt, membre

**International Union of Painters & Allied Trades**

2006/11/08

34

Pat Byrne, directeur des opérations, District Council 38

**Association canadienne des hygiénistes dentaires**

Bonnie Blank, présidente

**Dystrophie musculaire Canada**

Ken M. Kramer, président

**International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing IronWorkers - Local 97**

Perley Holmes, gestionnaire des affaires

Ontario Institute for Studies in Education/Université de Toronto

Karen Lior, directrice générale, Commission de formation de Toronto  
 Peter Sawchuk, chef interimaire, Centre for the Study of Education and Work

**À titre personnel**

David MacGregor, professeur de sociologie, Collège universitaire King's de l'Université de Western Ontario

**Conseil canadien de la réhabilitation et du Travail**

Carole J. Barron, présidente et chef exécutive

Norma Ricker, directrice, Employment Partnerships

**DSIE (Développement social et d'innovation d'entreprises)**

Simon Bailey, coordonnateur des projets

Bob Wilson, directeur, Travail indépendant

**Association canadienne des constructeurs d'habitations**

2006/10/26

28

Paul Gravelle, coordonnateur, Education et formation

Mary Lawson, ancienne présidente

David Wassmansdorf, ancien président immédiat

**Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires**

Joyce Reynolds, première vice-présidente, Affaires gouvernementales

**Conseil canadien de l'industrie de l'alimentation**

Cheryl Paradowski, directrice exécutive

**Conseil canadien sectoriel de la chaîne d'approvisionnement**

Kevin A. Maynard, directeur général

**Justicia for Migrant Workers - Ontario**

2006/10/27

29

**La marche des dix sous de l'Ontario**

Chris Ramsaroop, coordonnateur national

Judy Quillin, directrice

Andrea Spindel, présidente et directrice générale

**Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic**

Avvy Yao-Yao Go, directrice



SPHERE-Québec (Soutien à la personne handicapée en route vers l'emploi au Québec)

Nancy Moreau, directrice générale  
Lynne Vincent, agente de projets

Association canadienne de la construction

Alfonso Argento, président

Jeff Morrison, directeur, Relations gouvernementales et affaires publiques

Conseil interprofessionnel du Québec

André Gariepy, directeur général

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

André Lavoie, analyste principal des politiques

Association canadienne des pépiniéristes et des

paysagistes

Harold Deenen, vice-président, Comité des ressources

humaines

Victor Santacruz, directeur général

Association canadienne pour la reconnaissance des

acquis

Bonnie Kennedy, directrice générale

Collège Frontier

John Daniel O'Leary, président

Association canadienne des plus de 50 ans

Judy Cutler, directrice, Relations gouvernementales et des

médias

William Gleberzon, directeur, Relations gouvernementales

Initiatives canadiennes oecuméniques pour la justice

(KAİROS)

Jennifer Devries, coordonnatrice de programme, Réfugiés et

migration

Cecilia Diocson, directrice générale, Alliance nationale des

femmes philippines au Canada

Francisco Rico-Martinez, vice-président, Centre de réfugiés

Veena Verma, avocate-procureure, Cavalluzzo Hayes Shilton

McIntyre & Cornish LLP

**Base de données en alphabétisation des adultes**

Sue Folinsbee, directrice principale

Charles Ramsey, directeur exécutif

**Coalition des services de garde à l'enfance du**

**Nouveau-Brunswick**

Jody Dallaire, coordonnatrice

**Conseil consultatif sur la condition féminine de la**

**Nouvelle-Écosse**

Patricia LeBlanc, membre, Conseil consultatif

Brigitte Neumann, directrice générale

**Acadia Centre for Small Business &**

**Entrepreneurship**

Elly Danica, consultante, Transition pour les travailleurs plus

âgés

Shawna Kedy, coordonnatrice des projets, Développement communautaire

**Atlantic Institute for Market Studies**

Stephen Kymlicka, analyste principal des politiques

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Andreea Bourgeois, analyste principale des politiques,

Nouveau-Brunswick et Île-de-Prince-Édouard

**Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse**

Keith Messenger, analyste des politiques et de la planification

stratégique, Direction des compétences et de l'apprentissage

**À titre personnel**

Marie-Pier Archambault

Pierre-Alexandre Clermont

**Fédération étudiante universitaire du Québec**

Philippe-Olivier Giroux, président, Conseil national des cycles supérieurs

Apollinaire Ndobo, vice-président, Conseil national des cycles supérieurs

**Fondation de la langue française pour l'innovation sociale et scientifique**

Jean-Marc Beausoleil, agent de développement de solutions et de projets

19	2006/10/23	<p><b>Société de la médecine rurale du Canada</b></p> <p>Michael Jong, président</p> <p>James Rourke, doyen, Faculté de médecine, Centre des sciences de la santé, Université Mémoriale de Terre-Neuve</p> <p>John Wootton, éditeur, Journal canadien de la médecine rurale</p> <p><b>À titre personnel</b></p> <p>Jean Ann Ledwell</p> <p><b>Conseil des canadiens avec déficiences</b></p> <p>Marie White, présidente nationale</p> <p><b>Fish, Food and Allied Workers Union</b></p> <p>Lana Payne, communications et recherche</p> <p><b>Newfoundland and Labrador Association for Community Living</b></p> <p>Melanie Thomas, directrice exécutive</p> <p>Sean Whittshire, directeur général, Avalon Employment Corporation</p> <p><b>Conseil national des femmes du Canada</b></p> <p>Karen Dempsey, vice-présidente, Économie</p> <p><b>CUPE - PEI (Syndicat canadien de la fonction publique)</b></p> <p>Leo Cheverie,</p> <p><b>Nova Scotia Association of Social Workers</b></p> <p>Susan Nasser, directrice exécutive</p> <p>Leslie Williams, étudiante à la maîtrise en travail social</p> <p><b>TEAM Work Cooperative Ltd.</b></p> <p>Tova Sherman, directrice générale, reachAbility</p> <p>Brian Tapper, membre du conseil</p> <p><b>À titre personnel</b></p> <p>Florence Javier</p> <p><b>Association of Workplace Educators of Nova Scotia (AWENS)</b></p> <p>Leslie Childs, éducatrice en milieu de travail</p> <p>Margan Dawson, directrice exécutive</p>	
20	2006/10/24		
21	2006/10/24		



**Rassemblement canadien pour l'alphabétisation**

Wendy DesBrisay, directrice générale

**Alliance des conseils sectoriels**

Andrew Cardozo, directeur général

**Conseil des ressources humaines de l'industrie minière**

Paul Hébert, directeur général

**Conseil des ressources humaines de logiciel inc.**

Paul Swinwood, président

**Conseil des ressources humaines en biotechnologie**

Colette Rivet, directrice exécutive

**Conseil des ressources humaines du secteur culturel**

Susan Annis, directrice générale

**Conseil national du secteur des produits de la mer**

Phil LeBlanc, président, IMO Foods Canada Limited

Johanna Oehling, présidente

**Conseil sectoriel de l'électricité**

Catherine Cottingham, directrice exécutive et présidente

Norm Fraser, vice-président, Exploitation

**Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada**

Jennifer Steeves, directrice exécutive

**Association nationale des collèges de carrières**

James Loder, directeur et membre du conseil, Terre-Neuve-et-Labrador

**Comité d'apprentissage de la main-d'oeuvre/du milieu de travail de Terre-Neuve et Labrador et Literacy Newfoundland and Labrador**

Ed Brown, directeur

Kimberley Gillard, directrice exécutive

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Bradley George, directeur,

Affaires provinciales, Terre-Neuve-et-Labrador

**Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques**

Sharon Manson Singer, présidente

Ron Saunders, directeur, « Work Network »

**Association canadienne des soins de santé**

Sharon Sholzberg-Gray, présidente et directrice générale

**Association des infirmières et infirmiers du Canada**

Lisa Little, infirmière-conseil principale, Planification des

ressources humaines de la santé

**Association des pharmaciens du Canada**

Janet Cooper, directrice principale, Affaires professionnelles

Brian Stowe, président

**Association médicale canadienne**

Colin McMillan, président

William Tholl, secrétaire général et chef de la direction

**Le Groupe d'intervention action santé**

Pamela Fralick, chef de la direction, Association canadienne

de physiothérapie

**Agence de gestion des ressources humaines de la**

**fonction publique du Canada**

Karen Ellis, vice-présidente, Direction du renouvellement de la

fonction publique et de la diversité

Kami Ramcharan, directrice générale, Division de la diversité

**Ministère des Ressources humaines et du**

**Développement social**

Cathy Drummond, directrice générale, Services aux personnes

handicapées

Nancy Lawand, directrice, Politique du programme de

prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada

Caroline Weber, directrice générale, Bureau de la condition

des personnes handicapées

**Centre d'étude des niveaux de vie**

Andrew Sharpe, directeur exécutif

**Conseil national du bien-être social**

Sheila Regehr, directrice

**Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants**

**diplômés à l'étranger**

Renaud Arnaud, président

# ANNEXE C

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

**Ministère des Ressources humaines et du Développement social** 2006/06/01 4

Barbara Glover, directrice générale par intérim, Politiques du marché du travail

Cliff Halliwell, directeur général, Direction de la recherche en politique et coordination

Karen Jackson, sous-ministre adjointe principale, Direction générale - Compétences en milieu d'emploi

Corinne Prince-St-Amand, directrice générale par intérim, Travailleurs étrangers et immigrants

**Ministère des Ressources humaines et du Développement social** 2006/06/08 6

John Atherton, directeur général, Mesures actives d'emploi

Barbara Glover, directrice générale par intérim, Politiques du marché du travail

Donna Kirby, directrice générale par intérim, Programmes nationaux d'alphabétisation

Peter Larose, directeur général, Direction des partenariats en milieu de travail

Andrew Treusch, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification

**Statistique Canada** 2006/06/13 7

Alain Bélanger, coordonnateur, Division de la démographie, section de la recherche et de l'analyse

Philip Cross, chef, Division de l'analyse économique de conjoncture

François Nault, directeur, Culture, tourisme et Centre de la statistique de l'éducation

Susan Stober, gestionnaire, Enquête sur la participation et les limitations d'activité

Maryanne Webber, directrice générale, Direction des enquêtes des ménages et du travail

**Centre syndical et patronal du Canada** 2006/06/20 9

Clarence Lochhead, chercheur principal

Shirley Seward, chef de la direction

**Chambre de commerce du Canada**

Robert McKinstry, analyste principal en matière de politiques

Michael Murphy, vice-président exécutif, Politiques





<b>5<sup>e</sup> facteur : Emploi réservé au Canada</b>		<b>Max de 10</b>
Vous avez une offre d'emploi permanent qui a reçu un avis sur le marché du travail par Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC).		10
Vous présentez votre demande à l'intérieur du Canada et vous détenez un permis de travail temporaire :		
qui vous a été délivré après l'obtention d'un avis sur le marché du travail positif par RHDSC; ou	10	
votre permis de travail vous a été délivré avec dispense du processus de l'avis sur le marché du travail par RHDSC, en vertu d'un accord international (p. ex. ALENA), en raison de la disposition sur l'avantage important pour le Canada (p. ex. personne transférée au sein d'une société) ou en raison d'une politique publique liée à la compétitivité académique ou économique du Canada (p. ex. emploi après l'obtention du diplôme);	10	
Renseignez-vous sur les exigences et les conditions particulières.		
<b>6<sup>e</sup> facteur : Adaptabilité</b>		<b>Max de 10</b>
Études de l'époux ou du conjoint de fait	3 - 5	
Travail à temps plein au Canada pendant au moins un an, en vertu d'une autorisation de travail	5	
Au moins deux ans d'études postsecondaires à temps plein au Canada	5	
Avoir obtenu des points pour le facteur Emploi réservé au Canada	5	
Renseignez-vous sur les exigences et les conditions particulières.		
<b>Note de réussite</b>		<b>67</b>
<b>Total</b>	<b>Max de 100</b>	

Source : Citoyenneté et Immigration Canada  
<http://www.cic.gc.ca/francais/qualite/qual-5.html>

<b>2<sup>e</sup> facteur : Langues officielles</b>	
<b>1<sup>re</sup> langue officielle</b>	
Compétence élevée (par capacité)	4
Compétence moyenne (par capacité)	2
Compétence élémentaire (par capacité)	1 ou 2 max
Aucune compétence	0
Maximum possible (pour l'ensemble des 4 compétences)	16
<b>2<sup>e</sup> langue officielle</b>	
Compétence élevée (par capacité)	2
Compétence moyenne (par capacité)	2
Compétence élémentaire (par capacité)	1 ou 2 max
Aucune compétence	0
Maximum possible (pour l'ensemble des 4 compétences)	16
<b>3<sup>e</sup> facteur : Expérience</b>	
1 an	15
2 ans	17
3 ans	19
4 ans	21
Renseignez-vous sur les exigences particulières et les documents requis.	
<b>4<sup>e</sup> facteur : Âge</b>	
Entre 21 et 49 ans au moment de la soumission de la demande	10
Moins 2 points pour chaque année au-delà de 49 ans ou en deça de 21 ans	
Voir le tableau des âges au complet pour déterminer le nombre de points qui vous seront attribués.	



# ANNEXE B FACTEURS DE SÉLECTION ET POINTS ACCORDÉS DANS LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS AUX TERMES DU PROGRAMME D'IMMIGRATION DU CANADA

1 <sup>er</sup> facteur : Études		Max de 25
Vous avez une maîtrise ou un doctorat <b>et</b> au moins 17 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		25
Vous avez deux ou plusieurs diplômes universitaires de premier cycle <b>et</b> au moins 15 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		22
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou une formation en apprentissage de trois ans <b>et</b> au moins 15 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		22
Vous avez un diplôme universitaire de premier cycle de deux ans ou plus <b>et</b> au moins 14 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		20
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou une formation en apprentissage de deux ans <b>et</b> au moins 14 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		20
Vous avez un diplôme universitaire de premier cycle d'un an <b>et</b> au moins 13 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		15
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou une formation en apprentissage d'un an <b>et</b> au moins 13 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		15
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou une formation en apprentissage d'un an <b>et</b> au moins 12 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.		12
Vous avez un diplôme d'études secondaires.		5
Renseignez-vous sur les exigences particulières et la définition des termes employés.		

Au cours des 15 prochaines années, le secteur manufacturier aura besoin les estimations de 400 000 travailleurs à cause des départs à la retraite. (CSPC). D'après une étude réalisée en 2005, les entreprises dans 62 des 75 principales associations industrielles ont déjà du mal à recruter le personnel nécessaire. (Canada West Foundation).

Près de la moitié des employés dans le domaine de la réparation automobile (48,1 %) et 57 % dans le secteur de la réparation de motocyclettes ont indiqué que le manque de personnel qualifié représente un problème important pour leur entreprise. (Conseil du service d'entretien et de réparation automobile du Canada).

Dans l'industrie de la biotechnologie, on a relevé un manque de gestionnaires possédant des compétences en sciences et en gestion. (Conseil des ressources humaines en biotechnologie).

Entre 2001 et 2008, 28 500 nouveaux emplois s'ajouteront dans l'industrie des plastiques, alors que le taux de roulement obligera à recruter 25 000 nouveaux travailleurs à chaque année. (Conseil canadien sectoriel des plastiques).

Le secteur du vêtement au Canada a repris son expansion après une vague de compressions majeures qui ont entraîné la perte d'environ la moitié des emplois entre 2001 (104 000) et 2005 (62 000). Ce secteur caractérisé autrefois par un travail purement manuel évolue dans le sens de tâches plus intellectuelles, d'où la nécessité de recruter près de 5 000 nouveaux techniciens pour combler les postes vacants d'ici le milieu de 2007; en outre, 12 000 postes exigeant des compétences accrues dans les domaines de la production, des techniques et de la gestion s'ouvriront au cours des cinq à sept prochaines années.

Selon les estimations du Conseil sectoriel de l'électricité, près de 40 % des travailleurs actuels seront admissibles à la retraite d'ici 2014. Dans certains secteurs (industrie nucléaire) et certaines régions (Colombie-Britannique), la situation est encore pire, puisque 40 % des travailleurs approchent de l'âge de la retraite. Il sera difficile, pour remplacer ces retraités, de trouver des travailleurs avec des compétences et une expérience comparables.

En Alberta, où les projets de mise en chantier dépassent, au total, les 120 milliards de dollars, les employés devront pourvoir 400 000 nouveaux postes d'ici 2010, alors que d'après l'évaluation du gouvernement albertain, la main-d'œuvre augmentera seulement de 300 000 membres.

On s'attend à un sérieux problème de relève au sommet dans le secteur culturel, toute une génération de gestionnaires culturels de haut niveau étant au bord de la retraite. Soixante-six pour cent des employeurs au Canada se sont plaints d'avoir de la difficulté à recruter certains types de travailleurs, en particulier des ingénieurs, conducteurs, mécaniciens, électriciens et gens de métier spécialisés. (Manpower, 2006).

Au cours des cinq prochaines années, il faudra recruter 50 000 travailleurs qualifiés dans le domaine des métaux. (Industrie canadienne de l'outillage et de l'usinage).

L'Association des fabricants de pièces d'automobile prévoit un taux de postes vacants de 42 % au Canada en 2007.



## Conséquences des pénuries

Les observations suivantes démontrent l'ampleur et la gravité du problème qui affecte à la fois les petites et les grandes entreprises :

D'après un rapport du Conseil sectoriel de la construction intitulé *Construction vers l'avenir 2006-2014*, la nouvelle réalité veut qu'il y ait de moins en moins de travailleurs et de plus en plus de travail, un facteur qui menace tous les cycles économiques et toutes les provinces et industries, et qui risque de freiner la croissance. Dans l'industrie de la construction au Canada, il faudra remplacer environ 150 000 travailleurs prenant leur retraite entre 2005 et 2014 dans ce secteur. (Conseil sectoriel de la construction).

Le Conseil des ressources humaines de l'industrie minière prévoit qu'au cours des 10 prochaines années, la croissance dans ce secteur, combinée aux prochaines vagues de départ à la retraite, obligera à recruter jusqu'à 81 000 travailleurs dans le secteur des mines et des métaux au Canada.

Au cours des 5 prochaines années, l'industrie du camionnage aura besoin d'environ 37 000 nouveaux chauffeurs de camion par année. (Conseil canadien des ressources humaines en camionnage).

Dans l'industrie du tourisme, on s'attend à la création de 300 000 nouveaux emplois durant la prochaine décennie, alors que le manque de relève chez les jeunes risque de provoquer une pénurie de main-d'œuvre sans précédent. (Conseil canadien des ressources humaines en tourisme).

L'essor de l'industrie aéronautique obligera à embaucher jusqu'à 62 000 travailleurs qualifiés dans le domaine de la maintenance des aéronefs d'ici 2016.

Dans le secteur de l'installation, de l'entretien et de la réparation d'appareils ménagers et dans celui de l'électronique, 78 % des employeurs ont déclaré que leur principal problème est le recrutement d'employés qualifiés. Plus du tiers des travailleurs actuels sont âgés de 55 ans ou plus. Vingt-cinq pour cent des employés envisagent de prendre leur retraite d'ici cinq ans. (Conseil du secteur de l'installation, de l'entretien et des réparations).

Le Conseil canadien du transport de passagers estime que l'industrie du transport par autocars sera confrontée à une grave pénurie de mécaniciens et de conducteurs compétents pour remplacer les employés qui prendront leur retraite d'ici cinq à sept ans, l'équivalent d'environ 45 % de la main-d'œuvre actuelle.

On estime que près de 40 % des policiers en poste prendront leur retraite au cours des cinq prochaines années. (Conseil du secteur de la police).

# ANNEXE A

## PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE DANS DES SECTEURS CLÉS : GESTION DES PÉNURIES ET DES SURPLUS DE MAIN-D'ŒUVRE AU CANADA

### Les pénuries

L'économie globale canadienne fonctionne actuellement à plein régime, le taux de chômage se situant à son plus bas niveau en 30 ans. Selon un rapport récent de la Banque du Canada, 51 % des entreprises sondées ont indiqué que le manque de main-d'œuvre nuit à leur capacité de satisfaire la demande.

Plusieurs analystes prévoient des pénuries de main-d'œuvre qui toucheront l'ensemble des régions et des secteurs au Canada vers 2010. Une étude récente de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante fait ressortir une hausse croissante à long terme du taux de postes vacants parmi les petites entreprises au Canada. On estime qu'en 2005, 233 000 postes sont demeurés vacants pendant au moins 4 mois dans les petites et moyennes entreprises.

Certains secteurs se caractérisent par une pénurie de main-d'œuvre prononcée dans certaines régions, et par des surplus importants ailleurs au pays. Il n'est donc pas étonnant que les employeurs partout au Canada se préoccupent de plus en plus du problème combiné des pénuries et des surplus de main-d'œuvre.

Les pénuries de main-d'œuvre actuelles découlent de divers facteurs, dont le vieillissement de la population et la chute du taux de natalité. L'économie canadienne évolue dans un sens qui exige chez les travailleurs des compétences et des connaissances accrues. La productivité et la compétitivité nécessitent également une main-d'œuvre bien formée. Certaines personnes ont réagi et prolongent leur scolarité. Toutefois, beaucoup de jeunes continuent à abandonner l'école et sont donc mal préparés pour intégrer le marché du travail contemporain.





mettre fin à l'abus et à l'exploitation des travailleurs et veille à ce que les droits des travailleurs qui participent au Programme des travailleurs étrangers temporaires et au Programme des travailleurs agricoles saisonniers soient respectés et à ce que ces travailleurs bénéficient de conditions de vie et de travail correctes.

#### Recommandation 4.6

Le Comité recommande que, en formulant des avis relatifs au marché du travail concernant les demandes d'embauche de travailleurs étrangers, Ressources humaines et Développement social Canada évalue les efforts que font les employeurs pour attirer et former des travailleurs au Canada.

#### Recommandation 4.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se penche sur la nécessité d'établir un programme spécial prévoyant une aide financière sous forme de prêts et de subventions pour les nouveaux immigrants qui doivent poursuivre des études ou recevoir une formation pour faire reconnaître leurs compétences au Canada.

#### Recommandation 4.8

Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration surveille de près la demande de cours de langue reliés à l'emploi et cherche à obtenir, s'il y a lieu, des fonds additionnels pour répondre aux besoins des immigrants hautement qualifiés qui ne peuvent trouver d'emploi dans leur domaine parce qu'ils ne maîtrisent pas bien les langues officielles.

#### Recommandation 4.9

Le Comité recommande que l'investissement de 500 millions de dollars qu'on a récemment proposé de faire dans les programmes relatifs au marché du travail ait notamment pour objectif l'intégration réussie des nouveaux immigrants au marché du travail canadien. À cette fin, une subvention pourrait être versée aux employeurs qui offrent des possibilités de travail à des immigrants ne pouvant trouver d'emploi faute d'avoir acquis une expérience de travail au Canada.

l'expérience de travail acquise au Canada; accorder des points pour les langues officielles en fonction des résultats de tests de langue approuvés.

#### Recommandation 4.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de restructurer le système de points pour récompenser les candidats à l'immigration qui peuvent prouver qu'ils ont fait évaluer leurs titres de compétence par un organisme d'évaluation agréé. Même si les résultats de telles évaluations peuvent influencer la décision d'immigrer, ils serviront à tout le moins à préciser les attentes des candidats et leur fourniront des renseignements importants et nécessaires sur les études, la formation et les permis exigés pour exercer leur profession au Canada.

#### Recommandation 4.3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte un plan d'immigration pluriannuel et qu'il s'engage, dans la mesure du possible, à faire en sorte que les demandeurs principaux qui sont des travailleurs qualifiés représentent au moins 20 p. 100 du nombre total d'immigrants admis chaque année. En outre, Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'attacher à réduire l'arrimage dans le traitement des demandes d'immigration de travailleurs qualifiés. Il importe de préciser que le Comité ne cherche pas, par cette recommandation, à réduire le nombre d'immigrants admis dans les autres catégories.

#### Recommandation 4.4

Le Comité recommande à Citoyenneté et Immigration Canada d'envisager des moyens de faciliter la transition des travailleurs étrangers temporaires qui veulent obtenir le statut de résident permanent et d'en faire rapport; d'effectuer une évaluation approfondie des moyens de reconnaître le statut de travailleurs étrangers temporaires aux travailleurs non autorisés qui peuvent faire la preuve qu'ils se sont bien intégrés au marché du travail canadien et d'évaluer les conséquences d'une telle mesure.

#### Recommandation 4.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, intervienne sans tarder pour

pilote de l'assurance-emploi en vue de déterminer s'il est efficace d'offrir une aide à la mobilité aux travailleurs saisonniers qui prolongent la durée de leur travail en se déplaçant à l'intérieur d'une même région. Ce projet pilote permettrait d'évaluer les effets sur l'employabilité d'une prestation supplémentaire d'assurance-emploi, en plus de l'aide à la mobilité. L'utilité de la prestation supplémentaire dépendrait du nombre de semaines additionnelles de travail saisonnier effectué. La participation au projet serait facultative.

### Recommandation 3.32

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada élabore et mette en œuvre un projet pilote qui offre des incitations financières aux prestataires saisonniers de l'assurance-emploi qui acceptent un emploi ou s'inscrivent à une activité de formation pendant la saison morte.

### Recommandation 3.33

Le Comité recommande que les organismes fédéraux de développement économique régional, de concert avec les provinces, les territoires et les intervenants du secteur du développement économique communautaire, lancent des initiatives à l'appui de projets de développement économique communautaire visant à créer des emplois à l'année ou pendant la saison morte dans des localités qui connaissent des taux de chômage relativement élevés.

### Recommandation 4.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral revoise les critères d'évaluation servant à la sélection des personnes voulant immigrer au Canada comme travailleurs qualifiés, afin de : limiter aux études et à la formation postsecondaires le nombre de points accordés pour l'éducation; accorder plus de points (peut-être des points de bonification) pour l'éducation et la formation dans les métiers reconnus au Canada; attribuer davantage de points à l'emploi réservé; accorder des points pour les professions qui nécessitent des compétences poussées et dans lesquelles il y a une pénurie de travailleurs chronique; accorder des points pour



aplanir le « mur du faible revenu » en faisant en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs à faible revenu puissent s'en prévaloir, c'est-à-dire en haussant le plafond de revenu gagné pour les personnes seules et les chefs de famille monoparentale. Le gouvernement fédéral devrait examiner les modèles en vigueur au Québec et en Saskatchewan pour trouver des moyens de réduire le délai entre l'évaluation du revenu et la réception de la prestation.

### Recommandation 3.28

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de demander que les gouvernements provinciaux et territoriaux utilisent une partie du Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour financer des mesures complètes et efficaces d'adaptation au marché du travail qui aideront les bénéficiaires de l'aide sociale à obtenir un emploi rémunérateur. Le soutien du revenu versé aux bénéficiaires de l'aide sociale qui participent à ces programmes d'adaptation devrait être considéré comme un revenu gagné aux fins de la Prestation fiscale pour le revenu gagné.

### Recommandation 3.29

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, maintienne les programmes de logement abordable et en étende la portée de manière à accroître l'offre de logements abordables et, par conséquent, améliorer l'employabilité des personnes à faible revenu, notamment les Autochtones, les nouveaux immigrants et les chefs de famille monoparentale, trois groupes où le besoin impérieux de logement est relativement grand.

### Recommandation 3.30

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, finance intégralement un réseau national de centres de la petite enfance englobant les garderies privées existantes et qu'il adopte des mesures législatives prescrivant le respect des principes d'accessibilité, de qualité et de reddition de comptes à l'intérieur de ce réseau.

### Recommandation 3.31

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada élabore et mette en œuvre un projet

établissement de nouvelles incitations fiscales pour encourager les employeurs à prendre les mesures d'adaptation nécessaires au recrutement et au maintien en emploi des personnes handicapées (équipement technique, postes de travail modifiés, etc.).

#### Recommandation 3.24

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral évalue et améliore son rôle de chef de file et de modèle à suivre en matière de création d'emplois pour les personnes handicapées, notamment en se servant de son pouvoir d'achat pour acquérir des produits et des services fabriqués ou vendus par des personnes handicapées, en étendant le Programme de contrats fédéraux à un plus grand nombre d'employeurs, en examinant et en améliorant les mesures d'équité en matière d'emploi et en faisant en sorte que toutes les occasions d'emploi au gouvernement fédéral et au sein de ses organismes soient accessibles aux personnes handicapées.

#### Recommandation 3.25

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne d'autres mesures pour améliorer l'équité salariale et l'équité en matière d'emploi au Canada, qu'il fasse de l'équité salariale un droit humain fondamental protégé par la Charte canadienne des droits et libertés et par le droit canadien en matière de droits de la personne et qu'il conçoive une méthode efficace d'évaluation et de comparaison des emplois et de rajustement des salaires.

#### Recommandation 3.26

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada mette sur pied des projets pilotes dans le cadre des ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées, en vue d'évaluer s'il est faisable et efficace d'offrir des services de soutien (y compris des aides à la mobilité) aux participants admissibles pour faciliter leur intégration au marché du travail. La liste des services de soutien pouvant faire l'objet d'une aide financière devrait être établie de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires, les groupes de personnes handicapées et les organisations autochtones.

#### Recommandation 3.27

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élargisse l'accès à la Prestation fiscale pour le revenu gagné afin d'aider à

l'intégration. Il faudrait accorder une attention particulière au suivi et à la communication des résultats pour faire en sorte que le programme donne les effets escomptés.

#### Recommandation 3.19

Le Comité recommande que l'un des objectifs du récent investissement de 500 millions de dollars proposé pour les nouveaux programmes d'aide à l'emploi soit l'intégration effective des personnes handicapées au marché du travail en vue notamment d'améliorer les perspectives d'emploi de celles qui sont confrontées à de multiples obstacles à l'emploi. Il faudrait établir de nouveaux niveaux de financement pour cet objectif en conformité avec les ententes fédérales-provinciales-territoriales.

#### Recommandation 3.20

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada effectue une évaluation approfondie du volet de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones qui vise les personnes handicapées et que, d'après les résultats de cette évaluation, il apporte les modifications nécessaires pour accroître l'activité des Autochtones handicapés.

#### Recommandation 3.21

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, analyse les besoins et prenne des mesures pour améliorer l'accès des étudiants handicapés aux installations d'enseignement.

#### Recommandation 3.22

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, évalue si des mesures sont nécessaires pour faciliter la transition des jeunes personnes handicapées entre les études et le marché du travail et que le cas échéant, il établisse de telles mesures.

#### Recommandation 3.23

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les employeurs et les parties concernées,



#### Recommandation 3.15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les organisations autochtones, élabore une politique nationale sur le logement visant expressément à répondre aux besoins des Autochtones vivant dans les réserves et hors réserve. Pour maximiser les avantages socio-économiques de cette politique, il faudrait offrir une formation professionnelle aux Autochtones qui aimeraient travailler dans la construction domiciliaire, les services de logement et d'autres secteurs de l'industrie du logement.

#### Recommandation 3.16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réitère son engagement à l'égard de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et qu'il continue ainsi à soutenir le développement économique autochtone en accordant aux entreprises autochtones le statut de fournisseur privilégié de services et de fournitures, surtout dans les régions éloignées et dans le Nord.

#### Recommandation 3.17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, continue d'élaborer et mette en œuvre une loi nationale sur les personnes handicapées ayant pour objet de promouvoir et d'assurer la pleine intégration de ces personnes dans la société canadienne.

#### Recommandation 3.18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente les sommes affectées au Fonds d'intégration et élargisse les modalités d'application de ce programme pour favoriser les interventions efficaces de longue durée et les activités de développement des compétences, en particulier pour la formation professionnelle de base. Une partie des sommes supplémentaires pourrait servir à accroître la participation des employeurs et à informer les employeurs et les employés sur la problématique des personnes handicapées, les mesures d'adaptation en milieu de travail et les outils à leur disposition pour instaurer un milieu de travail propice à

#### Recommandation 3.10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les intervenants autochtones, mette sur pied un programme pour sensibiliser les Autochtones à l'importance, ainsi qu'aux avantages économiques, des diplômes d'études postsecondaires.

#### Recommandation 3.11

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada encourage l'apprentissage des métiers chez les Autochtones en examinant, avec les groupes autochtones concernés, des initiatives et budgets axés spécifiquement sur les besoins des travailleurs autochtones.

#### Recommandation 3.12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue d'appuyer et d'appliquer intégralement la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme afin de réduire les obstacles discriminatoires à l'emploi, de favoriser la compréhension des questions culturelles autochtones et de promouvoir l'avancement socio-économique des Autochtones.

#### Recommandation 3.13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement et avec les intervenants autochtones, trouve des solutions innovatrices aux problèmes de réinstallation auxquels se heurtent les Autochtones, surtout les jeunes et les femmes, qui déménagent dans un centre urbain pour trouver un emploi.

#### Recommandation 3.14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral détermine s'il est faisable d'élaborer des programmes fondés sur des mesures incitatives pour encourager les employeurs qui exercent leurs activités près des réserves et les intervenants autochtones à établir des partenariats permettant de stimuler la formation et l'emploi dans les réserves ou à proximité.

immédiates pour renforcer son engagement d'offrir aux Autochtones une éducation primaire et secondaire de grande qualité qui corresponde à leurs réalités culturelles. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait élaborer des mesures et des programmes culturellement adaptés afin de réduire le taux de décrochage scolaire des Autochtones au niveau secondaire et de mieux préparer les élèves à des études postsecondaires. Pour encourager la fréquentation scolaire et l'achèvement des études, il faudrait réaliser des projets pilotes où des élèves seraient jumelés à des Autochtones qui ont réussi et qui leur serviraient de mentor. Le Comité reconnaît qu'il est particulièrement important d'aborder la question de l'éducation des Premières nations et des peuples autochtones dans une perspective d'apprentissage continu qui englobe : le développement des jeunes enfants; la maternelle à la 12<sup>e</sup> année; l'enseignement postsecondaire; l'éducation et la formation des adultes. Une partie de cette approche doit comporter un engagement à construire davantage d'écoles dans les réserves afin de remédier au manque chronique de salles de classe.

### Recommandation 3.8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'engage à mieux financer les établissements d'enseignement autochtones compte tenu des propositions énoncées dans le budget 2008.

### Recommandation 3.9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse le nécessaire pour améliorer l'accès des Autochtones aux études postsecondaires. Entre autres initiatives, il faudrait élargir les critères d'admissibilité du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et du Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université, qui sont offerts par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et il faudrait augmenter le budget de ces programmes et l'indexer en fonction de la croissance de la population autochtone en âge de faire des études postsecondaires. Le gouvernement fédéral doit continuer de soutenir le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et envisager de supprimer le plafond de 2 p. 100 institué en 1996.



### Recommandation 3.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral évalue s'il serait efficace d'élargir les critères d'admissibilité de l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés qui ont trait à l'âge et à la collectivité. Il faudrait aussi examiner la possibilité d'étendre la portée de cette initiative ou d'un autre programme de manière à favoriser des activités de stage et de mentorat destinées aux travailleurs âgés. Si l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés est élargie, les ressources supplémentaires pourraient être tirées du montant de 500 millions de dollars qui vient d'être annoncé pour de nouveaux programmes d'aide à l'emploi, étant donné qu'un des objectifs de cet investissement est d'accroître l'activité des groupes qui ne sont pas suffisamment représentés sur le marché du travail canadien.

### Recommandation 3.6

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada effectue une évaluation complète de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones en consultant dûment les groupes autochtones, et ce, pour apprécier les résultats à ce jour et déterminer si la Stratégie peut : répondre aux besoins des parents autochtones qui travaillent (en particulier des femmes chefs de famille monoparentale); répondre aux besoins d'une jeune population autochtone en pleine croissance qui sera bientôt en âge de travailler; atteindre son objectif à long terme consistant à porter le taux d'emploi des Autochtones à un niveau comparable à celui des non-Autochtones. D'après les résultats de cette évaluation, le gouvernement fédéral devrait affecter au besoin à la Stratégie les ressources supplémentaires qui s'imposent, élaborer des démarches à long terme sur dix ans afin de laisser aux organismes autochtones, notamment aux organisations locales indiennes, le temps de planifier et de mener des consultations les premières années pour qu'elles puissent profiter pleinement des débouchés offerts, et apporter à la Stratégie les modifications nécessaires pour qu'elle réponde mieux aux besoins des Autochtones en matière d'employabilité.

### Recommandation 3.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les intervenants autochtones, prenne des mesures

## Recommandation 2.19

Le Comité recommande que, sous réserve de la conclusion d'accords avec les provinces et les territoires et d'ententes de partage des coûts, le gouvernement fédéral contribue au financement de mesures visant à réduire le taux de décrochage scolaire au secondaire.

## Recommandation 3.1

Le Comité recommande que le ministre du Travail encourage ses homologues des provinces et des territoires à établir un groupe de travail chargé d'examiner les obstacles au maintien en emploi des travailleurs de 65 ans et plus, en particulier les dispositions sur la retraite obligatoire qui continuent de s'appliquer dans certaines régions du pays.

## Recommandation 3.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en vue de désigner comme acte discriminatoire le fait de mettre fin à l'emploi d'une personne parce qu'elle a atteint l'âge normal de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi.

## Recommandation 3.3

Le Comité recommande que, dans leur prochain examen triennal du *Régime de pensions du Canada*, les ministres des Finances envisagent la possibilité de modifier le Régime pour mieux concilier le travail et la pension partielle et déterminent s'il est nécessaire d'apporter des ajustements actuariels aux rentes versées pour que le Régime ait un effet au moins neutre sur la décision des aînés de rester sur le marché du travail.

## Recommandation 3.4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine et évalue l'effet de la proposition, énoncée dans le budget de 2008, de porter à 3 500 \$ l'exemption du revenu gagné pour les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti.

## Recommandation 2.16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de s'entendre avec les provinces et les territoires pour améliorer l'efficacité des mesures offertes aux termes des ententes sur le développement du marché du travail. Il faudrait chercher d'abord et avant tout à améliorer l'efficacité des prestations d'emploi et des mesures de soutien pour remédier aux pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée.

## Recommandation 2.17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral révise la définition de « participant » figurant à l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à élargir l'admissibilité aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

## Recommandation 2.18

Le Comité recommande que, aux termes de la partie V de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement fédéral mette en œuvre des projets pilotes conçus pour :

1. Mesurer l'impact et l'efficacité des diverses conditions d'admissibilité et modalités de couverture de manière à déterminer quelles réformes renforceraient l'incitation à travailler, amélioreraient l'employabilité et répondraient mieux aux besoins des travailleurs indépendants;

2. Mesurer l'efficacité de remises de cotisations à l'intention des employeurs qui offrent de la formation pour améliorer l'employabilité des travailleurs saisonniers, des travailleurs âgés, des travailleurs autochtones et des travailleurs handicapés, qui contribuent à atténuer les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et qui rehaussent les compétences de base des personnes ayant un faible niveau de littératie.

Les coûts des projets pilotes associés à cette recommandation ne doivent pas être pris en compte dans le calcul des dépenses assujetties au plafond prévu à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.



#### Recommandation 2.11

Le Comité recommande que, sous réserve de l'accord des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral continue de financer des mesures d'accroissement de la capacité du système d'enseignement postsecondaire du Canada et qu'il envisage la création d'un programme permanent de financement des infrastructures d'enseignement postsecondaire.

#### Recommandation 2.12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de suivre l'évolution des besoins d'emprunt des apprenants à temps partiel, y compris des étudiants adultes, pour voir à ce que ceux-ci aient raisonnablement accès à une aide financière publique fondée sur les besoins.

#### Recommandation 2.13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral revoise la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'élargir le champ d'application des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études et du crédit d'impôt accordé à l'endroit de l'intérêt sur les prêts aux étudiants en vue d'offrir aux adultes davantage d'incitatifs financiers au chapitre de l'apprentissage continu.

#### Recommandation 2.14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévienne le financement de projets à frais partagés exploitant les technologies de l'information pour accroître les possibilités d'apprentissage continu, en mettant l'accent sur les projets répondant aux besoins d'apprentissage des travailleurs qui vivent dans des régions où l'accès au système d'enseignement postsecondaire est limité.

#### Recommandation 2.15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral institue des mesures propres à aider les travailleurs, en particulier les travailleurs à faible revenu, à parfaire leurs connaissances grâce à l'apprentissage continu.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse aux provinces et aux territoires un financement à long terme stable sous la forme d'un transfert voué à l'éducation postsecondaire, et ce dans le contexte d'une collaboration continue avec les autorités concernées.

## Recommandation 2.10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine les politiques et usages en matière de remboursement des prêts d'études canadiens et les revise au besoin de manière que les étudiants fortement endettés envers le Programme bénéficient de conditions de remboursement suffisamment souples. Il faudrait envisager notamment de différer le début de la période de remboursement de même que le moment où l'intérêt commence à courir. Cette souplesse accrue est particulièrement importante pour les personnes, comme les diplômés des écoles de médecine et les autres étudiants de deuxième et troisième cycle qui, actuellement, ne peuvent pas différer le remboursement de leurs emprunts en dépit du fait que leur formation n'est pas terminée.

## Recommandation 2.9

9. Rétablir le délai de grâce de six mois sans intérêt.
8. Collaborer avec les gouvernements des provinces et des territoires pour faire en sorte que les bénéficiaires de prêts étudiants puissent consolider leurs prêts fédéraux et provinciaux/territoriaux de manière à en simplifier le remboursement; et
7. Ramener à deux ans l'interdit discriminatoire de protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*;
6. Modifier la durée maximale de l'aide financière aux étudiants de telle sorte que les prêts étudiants ne deviennent remboursables que six mois après la fin des études à temps plein, y compris pour les programmes de troisième cycle et les programmes de résidence en médecine;

## Recommandation 2.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de surveiller de près l'effet du Programme canadien de prêts aux étudiants sur la situation des étudiants de familles à faible revenu, des étudiants issus de l'immigration, des étudiants vivant dans une région rurale ou éloignée, des étudiants autochtones et des étudiants handicapés et s'assure que ceux-ci ont un accès équitable aux programmes d'aide financière pour étudiants. Le gouvernement fédéral devrait par ailleurs surveiller le niveau d'endettement des bénéficiaires de prêts aux étudiants et voir à ce que les coûts d'emprunt ne restreignent pas l'accès aux études postsecondaires, au besoin en offrant aux étudiants une aide financière non remboursable.

## Recommandation 2.8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage les modifications suivantes du système de prêts étudiants durant ses négociations avec les gouvernements des provinces et des territoires dans le contexte des propositions contenues dans son budget de 2008 et qu'il lui donne une réponse à ce sujet :

1. Réduire sensiblement le taux d'intérêt afférent aux prêts étudiants fédéraux ou supprimer l'intérêt sur ces prêts;
2. Créer un poste d'ombudsman des prêts étudiants pour favoriser une meilleure utilisation du système de prêts, une résolution objective des problèmes et un traitement juste et respectueux des étudiants;
3. Offrir davantage d'aménagements durant la période de remboursement, notamment un élargissement des conditions d'admissibilité aux dispositions applicables aux étudiants ayant une invalidité permanente, des allègements d'intérêt et des réductions de dette;

4. Instituer des normes fédérales exécutoires relativement à la conduite des percepteurs de prêts étudiants publics et privées sans négliger l'importance d'aider les étudiants à trouver des manières de rembourser leur dette;

5. Voir à ce que les étudiants emprunteurs soient informés du coût total que représente leur prêt et reçoivent des relevés de compte réguliers, clairs et exacts;



postsecondaire partout dans le pays. L'intégration devrait rendre l'apprentissage plus attrayant et faciliter le passage d'un système à l'autre.

#### Recommandation 2.4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les employeurs à offrir de la formation en littératie en milieu de travail, en leur permettant de déduire de leur revenu un montant fondé sur les dépenses engagées à cette fin par rapport à une période ou une année de base donnée.

#### Recommandation 2.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'entende avec les gouvernements des provinces et des territoires et établisse des objectifs concrets, à l'échelle nationale, à court, moyen et long terme, propres à relever le taux de littératie du Canada tel qu'il est mesuré par l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes. Il recommande en outre que le gouvernement fédéral amorce le plus rapidement possible l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan décennal assorti d'un financement adéquat pour atteindre ces objectifs au moyen d'une stratégie nationale d'apprentissage des adultes homogène comportant la conclusion d'accords bilatéraux avec chaque province et territoire.

#### Recommandation 2.6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, s'engage à fournir un financement de base transparent, suffisant, stable et de longue durée aux coalitions nationales, provinciales, territoriales et régionales pour l'alphabétisation et à d'autres organisations d'enseignement et de formation, et qu'il finance notamment des campagnes de sensibilisation et des activités d'approche des apprenants; des mesures d'aide financière et logistique destinées aux apprenants; des activités de développement professionnel; des méthodes d'alphabétisation en famille; et des partenariats entre les divers paliers de gouvernement et entre le patronat et les syndicats.

## Recommandation 1.9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral poursuive ses efforts, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et d'autres intervenants, en vue d'établir un organisme national d'évaluation et de reconnaissance des titres de compétence, et notamment des titres de compétence étrangers. Le Comité propose que cet organisme ait un vaste mandat visant à : (1) favoriser des normes nationales de certification et de reconnaissance professionnelle des travailleurs; (2) définir des moyens d'évaluer les titres de compétence et d'accorder la reconnaissance professionnelle aux immigrants ayant fait leurs études à l'étranger; (3) veiller à ce que les examens d'équivalence soient justes et correspondent exactement aux connaissances exigées des personnes qui ont fait leurs études au Canada; (4) faire connaître à l'étranger les exigences d'études et de certification des différentes professions; (5) favoriser l'élaboration et l'adoption d'un système de reconnaissance des acquis antérieurs pour faciliter l'accès au système officiel d'éducation.

## Recommandation 2.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage d'élargir et de restructurer le Crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis et la Subvention incitative aux apprentis, de façon à encourager la croissance des programmes d'apprentissage et à inciter tous les apprentis à terminer leur formation.

## Recommandation 2.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie et évalue, en collaboration avec les provinces qui ne possèdent pas de programme similaire, un fonds de formation fédéral modelé sur celui du Québec, auquel les employeurs dont la masse salariale excède un million de dollars sont obligés de verser l'équivalent de 1 % de celle-ci, moins les sommes vérifiables consacrées à la littératie en milieu de travail et à d'autres programmes de formation.

## Recommandation 2.3

Le Comité recommande que le Forum des ministres du marché du travail et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) cherchent et mettent en œuvre conjointement des moyens d'assurer une plus grande intégration de la formation en apprentissage et de l'éducation

#### Recommandation 1.5

Le Comité recommande que tous les signataires du chapitre 7 de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) continuent de faire des efforts pour s'y conformer pleinement, notamment dans le cas des travailleurs formés à l'étranger qui ont obtenu d'une province ou d'un territoire une autorisation d'exercer sans restrictions, et que le Forum des ministres du marché du travail continue d'examiner les moyens d'améliorer les dispositions de l'ACI sur la mobilité et l'entame des discussions en vue d'augmenter le nombre des professions couvertes par le chapitre 7 tout en veillant à préserver les normes professionnelles dans les professions libérales et dans les professions techniques.

#### Recommandation 1.6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les frais de déménagement en vue de l'étendre à ceux qui doivent quitter temporairement leur domicile principal, pourvu qu'ils conservent celui-ci.

#### Recommandation 1.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance des mesures conçues pour aider les personnes qui acceptent de déménager afin de prendre un emploi dans une profession où il y a pénurie de main-d'œuvre.

#### Recommandation 1.8

Le Comité recommande que les travailleurs qualifiés au sens de la section 1 de la partie 6 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui présentent une demande d'immigration au Canada, et surtout ceux dont la profession désignée est réglementée chez nous, soient pleinement informés par les agents d'immigration et les autres parties concernées à l'étranger des exigences relatives aux études, à la formation et à l'autorisation d'exercer dans la province ou le territoire où ils comptent s'établir. Il faudrait donner aux demandeurs des renseignements complets sur les services canadiens d'évaluation des titres de compétence et les encourager fortement à faire évaluer leurs propres titres par un organisme d'évaluation approuvé avant d'immigrer au Canada.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires offrent du financement et travaillent de concert avec les entreprises, les syndicats, les éducateurs et d'autres intervenants clés en vue de développer davantage la capacité nationale de planification des ressources humaines grâce à l'expansion du modèle des conseils sectoriels. La première priorité, à cet égard, devrait être de créer un conseil sectoriel des services de santé.

### Recommandation 1.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie l'établissement d'une meilleure correspondance entre les besoins de compétences définis par les conseils sectoriels et les compétences inculquées par le système d'éducation, de façon que les programmes d'études reflètent les besoins socio-économiques du Canada et s'adaptent constamment à leur évolution.

### Recommandation 1.3

Le Comité recommande à Ressources humaines et Développement social Canada d'améliorer la qualité et l'actualité de l'information sur le marché du travail et de produire des prévisions plus détaillées de l'offre et de la demande de travailleurs qualifiés aux niveaux régional et local.

### Recommandation 1.4

Le Comité recommande à Ressources humaines et Développement social Canada de continuer à collaborer avec le Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage en vue de normaliser la formation en apprentissage et les programmes de certification partout dans le pays, d'accroître le nombre de certificats Sceau rouge délivrés et d'étendre la désignation Sceau rouge à l'ensemble des métiers pour lesquels la certification est obligatoire.



Les décisionnaires canadiens vont bientôt être aux prises avec un événement démographique inéluctable. En effet, en 2011, les membres les plus âgés de la génération du « baby-boom » atteindront 65 ans. Certains des travailleurs de ce groupe démographique ont déjà quitté la population active, mais le gros des effectifs prendra sa retraite au cours des vingt prochaines années. Cet événement, couplé à la baisse soutenue de la fécondité, va freiner la croissance de la population active. D'ici dix ans, c'est à l'immigration que l'on devra l'augmentation nette de la population active.

Compte tenu du ralentissement de la progression de l'offre de travailleurs qualifiés et de la croissance soutenue des besoins en main-d'œuvre spécialisée du marché du travail, il y a fort à parier que les pénuries de main-d'œuvre qui frappent certains employeurs vont s'aggraver. Afin de remédier à ces déséquilibres de l'offre et de la demande, le Comité recommande un certain nombre de mesures visant à stimuler l'activité parmi les groupes sous-représentés sur le marché du travail et à accroître les investissements dans l'éducation et la formation, cruciaux pour relever la productivité et la prospérité.

Pour répondre aux besoins futurs du marché du travail, il sera nécessaire, mais pas suffisant, de disposer de travailleurs en nombre adéquat qui possèdent les compétences voulues. Il importera aussi de voir à ce que les compétences des travailleurs soient reconnues, acceptées et pleinement exploitées par les employeurs de toutes les régions du pays. Nous ne pouvons plus nous permettre de gaspiller les compétences des travailleurs canadiens et de ceux qui viennent de l'étranger.

Comme on l'a dit au tout début du rapport, on ne résoudra pas du jour au lendemain les problèmes de main-d'œuvre qui attendent le Canada d'ici dix ans et même après, mais il est important d'intervenir sans tarder pour établir de bonnes orientations stratégiques propres à améliorer l'employabilité des travailleurs. Nous espérons que nos recommandations contribueront à l'élaboration de telles orientations dans le cadre d'une stratégie d'employabilité qui dotera le Canada d'une main-d'œuvre plus inclusive, qualifiée et adaptable.

Enfin, le Comité tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes qui ont pris la peine de lui soumettre un mémoire ou de comparaître devant lui durant les nombreuses audiences qu'il a tenues dans tout le Canada. Sans leur apport éclairé et leur patience (notre étude a été interrompue plusieurs fois), le présent rapport n'aurait pas pu être.





des immigrants hautement qualifiés qui ne peuvent trouver d'emploi dans leur domaine parce qu'ils ne maîtrisent pas bien les langues officielles.

#### Recommandation 4.9

Le Comité recommande que l'investissement de 500 millions de dollars qu'on a récemment proposé de faire dans les programmes relatifs au marché du travail ait notamment pour objectif l'intégration réussie des nouveaux immigrants au marché du travail canadien. À cette fin, une subvention pourrait être versée aux employeurs qui offrent des possibilités de travail à des immigrants ne pouvant trouver d'emploi faute d'avoir acquis une expérience de travail au Canada.

formations de sensibilisation au marché du travail canadien. Une enquête de Statistique Canada révèle que le premier obstacle n'est pas la langue, contrairement à la croyance, mais plutôt le manque d'expérience pratique dans le marché du travail canadien. Des ingénieurs, des médecins, des travailleurs de la construction arrivent ici avec toutes les compétences requises et une longue expérience, mais il leur manque le petit quelque chose qui les coupe d'un agrément au Canada, c'est-à-dire l'expérience dans le marché du travail canadien. Tout comme ma collègue, je crois que les immigrants doivent se familiariser avec le jargon, les pratiques courantes, ce qui se dit et ne se dit pas dans un milieu de travail canadien. Et la seule façon d'acquiescer ce savoir est de fréquenter un milieu de travail canadien<sup>368</sup>.

M<sup>me</sup> Shyla Dutt  
ATW Management Communications Inc.

Le gouvernement fédéral offre une aide financière pour faciliter l'adaptation des immigrants au marché du travail grâce à plusieurs initiatives (p. ex. Initiative en matière de compétence en milieu de travail et initiative des Cours de langue de niveau avancé) offertes principalement par Citoyenneté et Immigration Canada et par RHDSC. L'initiative des Cours de langue de niveau avancé est une mesure relativement nouvelle qui prévoit des cours de langue reliés à l'emploi pour les immigrants et d'autres services les aidant à obtenir un emploi (p. ex. stages, placements temporaires, aide pour l'obtention d'un permis d'exercice, aide pour la recherche d'emploi). En 2007-2008, Citoyenneté et Immigration Canada s'attend à dépenser environ 41,5 millions de dollars pour cette initiative. Vu l'ampleur et la persistance des problèmes d'adaptation qui se posent aux nouveaux immigrants, bien des membres du Comité croient qu'il faudrait réserver plus de fonds pour aider les immigrants, en particulier ceux qui sont hautement qualifiés, à acquiescer une expérience de travail au Canada et à se perfectionner en fonction des normes canadiennes. En ce qui concerne ces normes, une aide remboursable et une aide non remboursable pourraient être offertes en fonction des besoins financiers et des besoins du marché du travail.

#### Recommandation 4.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se penche sur la nécessité d'établir un programme spécial prévoyant une aide financière sous forme de prêts et de subventions pour les nouveaux immigrants qui doivent poursuivre des études ou recevoir une formation pour faire reconnaître leurs compétences au Canada.

#### Recommandation 4.8

Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration surveille de près la demande de cours de langue reliés à l'emploi et cherche à obtenir, s'il y a lieu, des fonds additionnels pour répondre aux besoins



Nous recommandons de fournir aux candidats à l'immigration une information claire et exacte sur le travail au Canada avant même qu'ils n'immigrent [...] d'accroître le financement des programmes linguistiques qui offrent une formation propre à diverses professions, une préparation à l'emploi et le placement à des postes rémunérés [...] d'offrir une aide pour les services de garde et des horaires plus souples pour ceux qui étudient l'anglais comme langue seconde, afin que la formation soit plus accessible [...] de proposer des mesures incitatives aux employeurs qui offrent des postes ou des stages aux immigrants pour les aider à acquérir une expérience de travail au Canada<sup>366</sup>.

**M<sup>me</sup> Lori Willlocks**  
**Société d'aide aux immigrants de Calgary, Collectivités Dynamiques – Calgary**

De nombreux témoins estiment que l'aide à l'adaptation des nouveaux venus au Canada devrait se traduire par des possibilités d'acquérir une expérience de travail, par des services de soutien destinés à ceux qui ont besoin de perfectionnement pour se conformer aux normes canadiennes et par l'accès élargi aux cours de langue axés sur l'emploi. De l'avis des témoins, ces mesures visent toutes à aider les nouveaux venus à exercer la profession de leur choix ou à trouver un emploi qui fait pleinement appel à leurs connaissances et à leurs compétences.

Nous demandons instamment au gouvernement du Canada de collaborer avec les administrations provinciales, les organisations professionnelles et les organismes de réglementation en vue de garantir des prêts et autres ressources pour les examens de qualification et l'actualisation des compétences, de mettre au point des outils d'évaluation pédagogique et des examens, et de s'assurer que les réévaluations des compétences sont accessibles et à la portée de toutes les bourses. Nous devons aider les professionnels formés à l'étranger à acquérir plus d'expérience au Canada sous supervision et accélérer l'accréditation ou le recyclage par une formation linguistique en anglais et en français, y compris une formation linguistique à long terme ou des cours d'immersion si besoin est<sup>367</sup>.

**M<sup>me</sup> Karen Dempsey**  
**Conseil national des femmes du Canada**

[...] si le gouvernement veut vraiment faire avancer le dossier, il doit débloquer des budgets pour l'offre de cours d'ALS à l'intention des immigrants qualifiés. Actuellement, les cours offerts sont plutôt généraux, mais les professionnels n'ont pas accès à des cours spécialisés. Des collèges ont fait des tentatives dans ce sens, de leur propre chef, mais ils ont dû faire des pieds et des mains pour trouver l'argent nécessaire. Cette mesure serait d'une grande utilité, au même titre que la coordination des mécanismes de reconnaissance des compétences acquises à l'étranger [...] Cependant, ma principale demande au gouvernement fédéral, j'espère que vous l'avez compris, est qu'il offre des

365 Ministère des Finances, 19 mars 2007, p. 218.

366 Témoignages, réunion n° 35, 9 novembre 2006 à 8 h 55.

367 Témoignages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 9 h 15.

manque d'emplois (14 p. 100)<sup>362</sup>. Malgré ces difficultés, 74 p. 100 des nouveaux venus étaient satisfaits de leur emploi six mois après être arrivés au Canada et 84 p. 100 l'étaient deux ans après. Ceux qui pouvaient mettre à profit leur formation, qui occupaient l'emploi voulu ou encore qui travaillaient à temps plein éprouvaient une plus grande satisfaction au travail<sup>363</sup>.

Bon nombre de témoins ont fait part de problèmes semblables auxquels sont en butte les immigrants qui tâchent de s'intégrer au marché du travail canadien. Ils ont présenté plusieurs recommandations visant à aider les nouveaux immigrants à faire les ajustements nécessaires. Par exemple, ils estiment que le Canada devrait fournir une meilleure information sur le marché du travail aux immigrants éventuels avant leur arrivée au Canada. Les immigrants ont besoin de renseignements exacts sur les emplois disponibles, sur les difficultés possibles à acquérir une expérience de travail dans le domaine de compétence et sur les mesures à prendre pour faire évaluer et reconnaître pleinement leur scolarité ainsi que leurs titres de compétence.

J'ai présenté une demande d'immigration selon le processus habituel [...] J'ai passé l'entrevue mais on ne m'a pas donné la bonne information. On m'a dit que j'aurais beaucoup de possibilités d'emploi au Canada et que je pouvais y aller immédiatement [...] Lorsque je suis arrivé, j'ai constaté que la situation était tout à fait différente. J'ai travaillé ici comme bénévole pour Agriculture et Agroalimentaire Canada pendant trois ans et sept mois. J'ai traité 10 000 échantillons pour ce ministère, en travaillant dans ma spécialité, mais j'ai quitté le ministère le 31 janvier de cette année parce que je n'avais aucun espoir d'obtenir un poste. Comment vais-je survivre? J'ai deux enfants et ma femme. Ma femme a également travaillé pendant un an comme bénévole pour Agriculture et Agroalimentaire Canada. Nous avons tous les deux fait des études supérieures aux R.-U.<sup>364</sup>

**M. Abdul Malek**  
Canadian Centre for Global Professionals

Les membres du Comité croient qu'il est d'une importance capitale de fournir aux immigrants éventuels des renseignements précis et opportuns sur le fonctionnement du marché du travail canadien et sur ce qu'il faut pour trouver un emploi dans son domaine. Les immigrants peuvent ainsi décider des mesures à prendre avant de s'établir ici (p. ex. faire évaluer leurs compétences), afin de faciliter leur intégration au marché du travail canadien. Forts de ces renseignements, les immigrants devraient, à tout le moins, avoir des attentes plus réalistes en arrivant au Canada. Nous sommes donc en faveur du projet de création d'un bureau de reconnaissance des titres de compétence étrangers au sein de Citoyenneté et Immigration Canada, qui serait chargé d'informer les immigrants éventuels et les nouveaux venus au sujet du marché du travail canadien, des exigences en matière

362

*Ibid.*, p. 10.

363

*Ibid.*, p. 11.

364

Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 10 h 20.



Selon Statistique Canada, le taux de faible revenu des immigrants établis au Canada depuis moins de cinq ans se situait à 24,6 p. 100 en 1980, à 31,3 p. 100 en 1990 et à 35,8 p. 100 en 2000<sup>358</sup>. En 2000, les hommes âgés de 25 à 54 ans qui venaient d'immigrer et qui travaillaient à temps plein gagnaient 19 p. 100 moins que leurs homologues nés au Canada, tandis que les immigrants gagnaient environ 20 p. 100 de moins que les Canadiennes d'origine<sup>359</sup>.

L'ONFIMVC a recueilli des témoignages de nouvelles arrivantes démontrant que cette cohorte d'immigrants plus qualifiés que jamais connaissent toutefois une situation économique pire que celle de la cohorte précédente moins instruite. L'employabilité pour les immigrants signifie des emplois au bas de l'échelle, des salaires très faibles, peu de possibilités d'avancement et un travail non spécialisé — ou des contrats à court terme avec peu ou pas d'avantages sociaux dans un marché du travail flexible. Le sous-emploi est la malédiction des immigrants et nous sommes victimes de l'érosion des compétences et de ce que Jeffrey Reitz a appelé le gaspillage des cerveaux<sup>360</sup>.

**M<sup>me</sup> Anuradha Bose**  
**Organisation nationale des femmes immigrantes et**  
**des femmes appartenant à une minorité visible au Canada**

D'après les données qui ont été recueillies au cours du deuxième cycle de l'*Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada* et qui portent sur les immigrants d'âge d'activité maximale (groupe des 25 à 44 ans), en particulier les demandeurs principaux de la catégorie des travailleurs qualifiés, 80 p. 100 de ces immigrants avaient occupé au moins un emploi au cours des deux premières années suivant leur arrivée au Canada (la proportion était de 90 p. 100 chez les travailleurs qualifiés, de 78 p. 100 chez les immigrants de la catégorie du regroupement familial et de 62 p. 100 chez les réfugiés)<sup>361</sup>. Le taux d'emploi des immigrants d'âge d'activité maximale progressait peu à peu vers la moyenne nationale au cours de la période de 104 semaines suivant l'arrivée au Canada, mais il était quand même de 18 points de pourcentage inférieur au taux national établi pour les travailleurs canadiens ayant à peu près le même âge à la fin de cette période. Environ la moitié des immigrants d'âge d'activité maximale ont occupé plus d'un emploi au cours des deux premières années au Canada. Parmi ceux qui ont cherché un emploi 6 à 24 mois après s'être établis au Canada, 26 p. 100 ont indiqué que le manque d'expérience de travail sur le marché canadien était le plus gros obstacle à l'obtention d'un emploi, suivi de la non-reconnaissance des titres de compétence étrangers ou de l'expérience acquise à l'étranger (21 p. 100), des barrières linguistiques (15 p. 100) et du

358	G. Picot et F. Hou, <i>La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada</i> , Statistique Canada, juin 2003, p. 11, <a href="http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2003198.pdf">http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2003198.pdf</a> .
359	Statistique Canada, <i>Regard sur le marché du travail canadien</i> , 2005, juin 2006, p. 91 <a href="http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-222-XIF/71-222-XIF2006001.pdf">http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-222-XIF/71-222-XIF2006001.pdf</a> .
360	Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 11 h 30.
361	Statistique Canada, <i>Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : progrès et défis des nouveaux immigrants sur le marché du travail</i> 2003, octobre 2005, p. 7, <a href="http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-615-XIF/89-615-XIF2005001.pdf">http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-615-XIF/89-615-XIF2005001.pdf</a> .



Recommandation 4.6

Le Comité recommande que, en formulant des avis relatifs au marché du travail concernant les demandes d'embauche de travailleurs étrangers, Ressources humaines et Développement social Canada évalue les efforts que font les employeurs pour attirer et former des travailleurs au Canada.

INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Puisque l'immigration contribue beaucoup à l'accroissement et à l'amélioration de la main-d'œuvre, il importe d'aider les immigrants à s'intégrer rapidement et bien au marché du travail canadien. L'intégration au marché du travail se caractérise habituellement par une période d'adaptation au cours de laquelle les immigrants acquièrent une expérience de travail et améliorent leurs aptitudes linguistiques; c'est aussi à ce moment-là que les études et les titres de compétence sont évalués. Pendant cette période, les immigrants touchent une rémunération inférieure à celle des travailleurs nés au Canada qui possèdent des caractéristiques semblables, et leur taux de chômage est plus élevé.

De plus en plus d'éléments probants laissent supposer que les nouveaux immigrants ont davantage de difficulté à s'insérer au marché du travail canadien comparativement aux premières cohortes. Par exemple, le taux de chômage des immigrants qui sont arrivés au Canada au cours des cinq années visées par le recensement de 1981 s'établissait à 7,1 p. 100, contre 7,9 p. 100 chez les Canadiens nés au pays. Selon le recensement de 2001, le taux de chômage des nouveaux venus était de 12,7 p. 100, comparativement à 7,4 p. 100 chez les Canadiens nés au pays. Autrement dit, le taux de chômage relatif des nouveaux venus a presque doublé en vingt ans<sup>355</sup>. En 2001, le taux de chômage relatif des nouveaux venus ayant le plus de scolarité était 3,5 fois supérieur à celui des Canadiens d'origine possédant un diplôme d'études supérieures<sup>356</sup>. Suivant des données plus récentes publiées par Statistique Canada, ces observations s'appliquent aussi aux immigrants âgés de 25 à 54 ans<sup>357</sup>.

355 C. Lockhead, *La pénalité de transition : Le chômage chez les immigrants récents au Canada*, Centre syndical et patronal du Canada, juillet 2003, [http://sandox18.margui.com/files/Reports/French/Fitting In \(French\)/Transition Penalty e-CLBC-f.pdf](http://sandox18.margui.com/files/Reports/French/Fitting%20in%20(French)/Transition%20Penalty%20e-CLBC-f.pdf).

356 Centre syndical et patronal du Canada, *Guide du CSPC sur l'immigration et les pénuries de compétences*, [http://www.cibc.ca/files/Reports/French/Immigration\\_Handbook\\_fr.pdf](http://www.cibc.ca/files/Reports/French/Immigration_Handbook_fr.pdf).

357 En 2006, le taux de chômage relatif parmi les récents immigrants de cette tranche d'âge représentait 2,3 fois celui que l'on observait chez les travailleurs du même âge nés au Canada. En outre, le taux de chômage relatif parmi les immigrants récents de 25 à 54 ans titulaires d'un diplôme d'études postsecondaires ou d'un grade universitaire représentait respectivement 4,2 et 3,9 fois celui des travailleurs de la même tranche d'âge nés au Canada et possédant un niveau d'instruction similaire (D. Zietsma, *Les immigrants sur le marché canadien du travail en 2006 : premiers résultats de l'Enquête sur la population active du Canada*, Statistique Canada, 2007, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-606-XIF/71-606-XIF2007001.pdf>).

de travailleurs). Le Comité encourage Citoyenneté et Immigration Canada à chercher d'autres façons de réduire le fardeau administratif des employeurs qui doivent pouvoir compter rapidement sur des travailleurs étrangers temporaires.

Il faut que Citoyenneté et Immigration Canada harmonise ses activités non seulement du programme établies par RHDSC. Certes, la situation s'est déjà améliorée mais il pourrait y avoir une harmonisation encore meilleure entre les bureaux de Service Canada et de RHDSC partout au pays en ce qui concerne l'application des règles du programme et les délais de traitement des dossiers [...]. En Alberta, par exemple, il faut parfois jusqu'à 12 semaines, voire plus, à un employeur pour obtenir une approbation. En outre, quand un employé présente une demande à l'étranger, le délai peut aller de six semaines à quatre mois, selon l'ambassade en cause [...]. Cela veut dire qu'un employeur qui décide de recruter peut devoir attendre entre trois et six ou neuf mois pour que le travailleur se présente à l'usine [...] autre question importante pour les employeurs — de limiter RHDSC aux descriptions d'emploi, aux horaires de travail et à la rémunération, en laissant de côté des questions telles que les billets d'avion et certaines autres exigences du programme qui constituent pour les employeurs un fardeau plus lourd que nécessaire<sup>354</sup>.

M. Gregg Badger  
Conseil des viandes du Canada

#### Recommandation 4.4

Le Comité recommande à Citoyenneté et Immigration Canada d'envisager des moyens de faciliter la transition des travailleurs étrangers temporaires qui veulent obtenir le statut de résident permanent et d'en faire rapport; d'effectuer une évaluation approfondie des moyens de reconnaître le statut de travailleurs étrangers temporaires aux travailleurs non autorisés qui peuvent faire la preuve qu'ils se sont bien intégrés au marché du travail canadien et d'évaluer les conséquences d'une telle mesure.

#### Recommandation 4.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, intervienne sans tarder pour mettre fin à l'abus et à l'exploitation des travailleurs et veille à ce que les droits des travailleurs qui participent au Programme des travailleurs étrangers temporaires et au Programme des travailleurs agricoles saisonniers soient respectés et à ce que ces travailleurs bénéficient de conditions de vie et de travail correctes.



moderniser notre système d'immigration, et en partie le système des points d'appréciation, pour tenir compte des besoins variés du marché du travail canadien. Il est essentiel de mettre davantage l'accent sur l'expérience professionnelle et sur les titres de scolarité, et moins sur l'éducation et l'expérience à l'étranger. Il est essentiel de transformer les programmes des travailleurs étrangers temporaires en programmes qui serviraient de passerelle vers la résidence permanente<sup>351</sup>.

**M<sup>me</sup> Joyce Reynolds**  
**Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires**

Comme il l'a annoncé dans le budget 2007, le gouvernement fédéral a l'intention d'instaurer un nouveau processus d'octroi du droit d'établissement, assorti de certaines conditions, pour les étudiants étrangers qui ont acquis des titres de compétence et une expérience de travail au Canada, de même que pour les travailleurs étrangers temporaires qualifiés qui travaillent déjà au Canada. Quelque 25 000 travailleurs et étudiants étrangers formés au Canada pourront demander la résidence permanente chaque année<sup>352</sup>. Si (33,6 millions de dollars seront affectés à cette fin pour les deux prochaines années) cette initiative porte fruit, on pourrait envisager de l'étendre à d'autres travailleurs étrangers temporaires qui ont acquis une expérience significative au Canada.

Des témoins ont indiqué qu'il fallait alléger le fardeau administratif associé à l'embauche de travailleurs étrangers temporaires. En effet, embaucher des travailleurs étrangers est coûteux; dans certains cas, les longs délais de traitement peuvent avoir une incidence directe sur les activités de l'employeur. Le Comité est au fait de l'initiative de modernisation des services de Citoyenneté et Immigration Canada et applaudit les mesures prises récemment pour relever l'efficacité administrative. Indiquons la création récente d'unités de travailleurs temporaires à titre d'essai, à Vancouver et à Calgary, pour faciliter l'entrée temporaire de travailleurs dans les secteurs où l'on a le plus besoin d'eux. Tout dernièrement, le gouvernement fédéral a étendu à 24 mois, lorsqu'il y avait lieu de le faire, la période de validité des avis relatifs au marché du travail formulés par RHDSC, période qui était de 12 mois. Il ouvre ainsi la voie à des périodes d'emploi plus longues pour les travailleurs étrangers participant au projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation officielle (niveaux C et D de la Classification nationale des professions). Depuis le 23 février 2007, les avis relatifs au marché du travail et les permis de travail destinés aux ressortissants étrangers sont traités en même temps, ce qui devrait accélérer le traitement global des demandes d'embauche de travailleurs étrangers temporaires<sup>353</sup>. Le Comité se réjouit de savoir que 50,5 millions de dollars, répartis sur les deux prochaines années, ont été affectés récemment à l'amélioration du Programme de Citoyenneté et Immigration Canada, « Améliorations au Programme des travailleurs étrangers », <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/documents/info/2007-02-23.html>.

351 Témoignages, réunion n° 28, 26 octobre 2006 à 15 h 00.

352 Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2007: VISER un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, 19 mars 2007, p. 234, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

353 Citoyenneté et Immigration Canada, « Améliorations au Programme des travailleurs étrangers », <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/documents/info/2007-02-23.html>.



donc à revendiquer leurs droits puisqu'il est plus facile pour les employeurs de les renvoyer chez eux, à leurs propres frais, que de régler leurs problèmes. L'absence d'un mécanisme d'appel dans le cadre du programme des travailleurs agricoles saisonniers force de nombreux travailleurs à garder le silence par peur d'être expulsés du programme<sup>348</sup>.

**M. Chris Ramsaroop**  
Justice for Migrant Workers – Ontario

Je sais que certains laissent sous-entendre, en particulier certains syndicats, lorsque l'on parle des travailleurs temporaires, que c'est simplement une façon pour les employeurs de l'industrie de la construction de faire appel à une main-d'œuvre étrangère bon marché. Je tiens à dire que ce n'est absolument pas le cas. En fait, cela n'a pas de sens. Il est très coûteux pour une entreprise de recruter des travailleurs étrangers temporaires. Il y a les coûts de déménagement, de déplacement, de recrutement et de recyclage. coûts qui n'existent pas lorsqu'on engage un travailleur canadien. En résumé, devons-nous accepter ces traitements injustes? Absolument pas. Il incombe incontestablement au gouvernement fédéral de veiller à ce que ce genre de choses ne se produise pas. Cependant, il ne faudrait pas que ces problèmes possibles nous dissuadent d'envisager le recours à des travailleurs temporaires étrangers comme source de main-d'œuvre<sup>349</sup>.

**M. Jeff Morrison**  
Association canadienne de la construction

Plusieurs témoins sont d'avis que les travailleurs étrangers temporaires devraient pouvoir demander la résidence permanente pendant qu'ils sont au Canada, possibilité qu'offre déjà le Programme concernant les aides familiaux résidents<sup>350</sup>. Certains d'entre eux préconisent une telle approche pour « régulariser » la situation des sans-papiers qui ont un lien significatif avec le marché du travail canadien, mais qui résident illégalement au pays.

Nos politiques d'emploi et d'immigration ont été élaborées à une époque où le chômage était un défi national. Le nouveau défi est de trouver des travailleurs et, en ce qui concerne les immigrants, nous participerons à une course internationale imitoyable avec des pays développés comme les États-Unis, les pays d'Europe et l'Australie, où les tendances démographiques sont les mêmes que chez nous et qui sont confrontés aux mêmes problèmes de pénurie de main-d'œuvre que nous [...] Il est essentiel de

348 Témoignages, réunion n° 29, 27 octobre 2006 à 8 h 50.

349 Témoignages, réunion n° 24, 25 octobre 2006 à 11 h 50.

350 Dans le cadre du Programme concernant les aides familiaux résidents, les demandeurs doivent : avoir

terminé avec succès des études d'un niveau équivalant à des études secondaires au Canada; avoir terminé une formation à temps plein de six mois en salle de classe ou avoir été employé à temps plein contre rémunération pendant un an (dont au moins six mois d'emploi continu auprès d'un même employeur) dans un domaine ou une catégorie d'emploi lié au travail pour lequel le permis de travail est demandé; pouvoir parler, lire et écouter le français ou l'anglais suffisamment pour fonctionner de façon autonome à l'intérieur d'un domicile; avoir conclu un contrat d'emploi écrit avec un futur employeur. Après avoir travaillé pendant au moins deux ans dans le cadre du Programme concernant les aides familiaux résidents, les travailleurs peuvent présenter une demande de résidence permanente au Canada, <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/aides/aides-2.html>.

recruter des travailleurs étrangers dans plusieurs catégories et ainsi éviter d'avoir à fournir à ces travailleurs des conditions de travail et des salaires acceptables.<sup>345</sup>

M. Hassan Yussuff  
 Congrès du travail du Canada

On a dit au Comité que des travailleurs temporaires, en particulier des travailleurs agricoles saisonniers, sont soumis à des conditions de vie et à des conditions de travail non conformes aux normes. Dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS), les producteurs agricoles peuvent embaucher des travailleurs d'un certain nombre de pays pour une période déterminée (au plus huit mois). À l'instar des employeurs qui embauchent des travailleurs temporaires de façon générale, les employeurs agricoles doivent également s'efforcer de recruter des chômeurs canadiens pour combler leurs besoins en main-d'œuvre. Les employeurs qui ne peuvent embaucher suffisamment de Canadiens pour combler leurs besoins peuvent recourir au PTAS pour embaucher des travailleurs étrangers à condition de leur verser le même salaire que celui qui est versé aux travailleurs canadiens (les demandes d'embauche prévoyant des taux de salaire inférieurs sont refusées). De plus, les employeurs doivent passer un contrat avec les travailleurs agricoles saisonniers dans lequel sont indiqués le salaire, les tâches et les conditions relatives au transport, à l'hébergement de même qu'à la santé et à la sécurité des employés.<sup>346</sup> RHDSC s'attend à ce que les conditions de travail soient conformes aux normes du travail provinciales et à ce que le logement (fourni par l'employeur aux termes du contrat) soit approuvé par les autorités municipales ou provinciales compétentes.<sup>347</sup>

Des témoins estiment que des sanctions devraient être infligées aux employeurs qui ne respectent pas les contrats passés avec les travailleurs agricoles saisonniers ou qui ne satisfont pas aux normes du travail provinciales minimales. Bien que le gouvernement fédéral ait très peu de latitude dans ces domaines, il est certainement en mesure de refuser les demandes subséquentes des employeurs qui enfreignent les règles du Programme.

Un bon nombre de ces travailleurs travaillent de douze à quinze heures par jour sans être rémunérés pour les heures supplémentaires et sans bénéficier d'aucun type de congé payé. Ils manipulent des pesticides et des produits chimiques dangereux sans aucun équipement de protection et sans formation. Ils vivent dans des logements au-dessous de la norme, dont j'ai des photos, où il y a des fuites d'eaux usées et des salles de toilette inadéquates. Ils n'ont pas accès à la plupart des prestations d'assurance-emploi malgré leurs contributions. Ils se butent à divers obstacles en essayant d'accéder à des services de logement adéquats. En outre, on leur interdit de former des groupes de négociation collective et d'adhérer à des syndicats. Ils risquent d'être renvoyés chez eux s'ils défendent une cause dans laquelle ils croient. De nombreux travailleurs hésitent

345 Témoignages, réunion n° 62, 20 mars 2006 à 15 h 55.

346 Dans le cadre du PTAS, les employeurs doivent payer les frais afférents aux permis de travail et les billets d'avion aller-retour; ils peuvent récupérer un montant maximum de 450 \$ sur la paie des travailleurs.

347 Ressources humaines et Développement social Canada, Programme des travailleurs agricoles saisonniers, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/dgpe/dmte/evalagri.shtml>.



excédents de travailleurs possédant des compétences semblables coexistent au Canada. Nous n'ignorons pas non plus que de faibles salaires (conjugués à d'autres facteurs exposés au chapitre 2) peuvent entraver la mobilité géographique de nombreux chômeurs, surtout si l'emploi se trouve à l'autre bout du pays.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada, ou RHDC, exige un avis relativement au marché du travail avant d'approuver la délivrance d'un permis de travail temporaire. Plusieurs facteurs entrent en compte, mais j'en soulignerai deux seulement. Premièrement, il faut déterminer si l'embauche d'un travailleur temporaire répond à une pénurie de main-d'œuvre. Les pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs comme l'agriculture, les soins aux enfants ou aux personnes âgées résultent en grande partie des piètres conditions de travail et de la faible rémunération dans ces secteurs, par opposition au manque de travailleurs peu spécialisés au Canada [...]. RHDC considère un autre facteur dans l'avis relativement au marché du travail avant d'autoriser l'embauche d'un travailleur temporaire — et ce facteur est important pour nous. Il lui faut déterminer si la rémunération et les conditions de travail offertes sont suffisamment intéressantes pour attirer les citoyens canadiens ou les résidents permanents dans ce domaine et les fidéliser. À notre avis, ce facteur est trop souvent négligé. Essentiellement, le gouvernement du Canada a adopté une politique d'importation de main-d'œuvre bon marché pour s'acquitter de tâches que les Canadiens ne veulent pas assumer, au lieu de s'attaquer aux conditions de travail lamentables et dangereuses qui sévissent dans certains secteurs<sup>343</sup>.

#### M<sup>me</sup> Veena Verma Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice (KAİROS)

Certains de nos membres en Alberta, et je donne cet exemple parce que ce sont eux qui nous ont exprimé le plus de préoccupations. Donc, certains membres n'ont aucun employé à l'heure actuelle. Certains centres de jardinage, des entreprises d'aménagement paysager et quelques pépinières aussi ont même cessé leurs activités. Parmi ces entreprises, certaines ont été jusqu'à investir 5 000 \$ pour faire venir un travailleur étranger durant douze mois, et parfois seulement huit mois, seulement pour faire le travail. Il y a beaucoup de travailleurs au Canada qui pourraient faire ce travail, et naturellement, nous donnons la préséance aux Canadiens. Certaines régions affichent des taux de chômage élevés, aussi pourquoi ne pas faire déménager ces gens dans les régions où la main-d'œuvre est rare? Pourquoi ne pas faciliter les choses<sup>344</sup>?

#### M. Victor Santacruz Association canadienne des pépiniéristes et des paysagistes

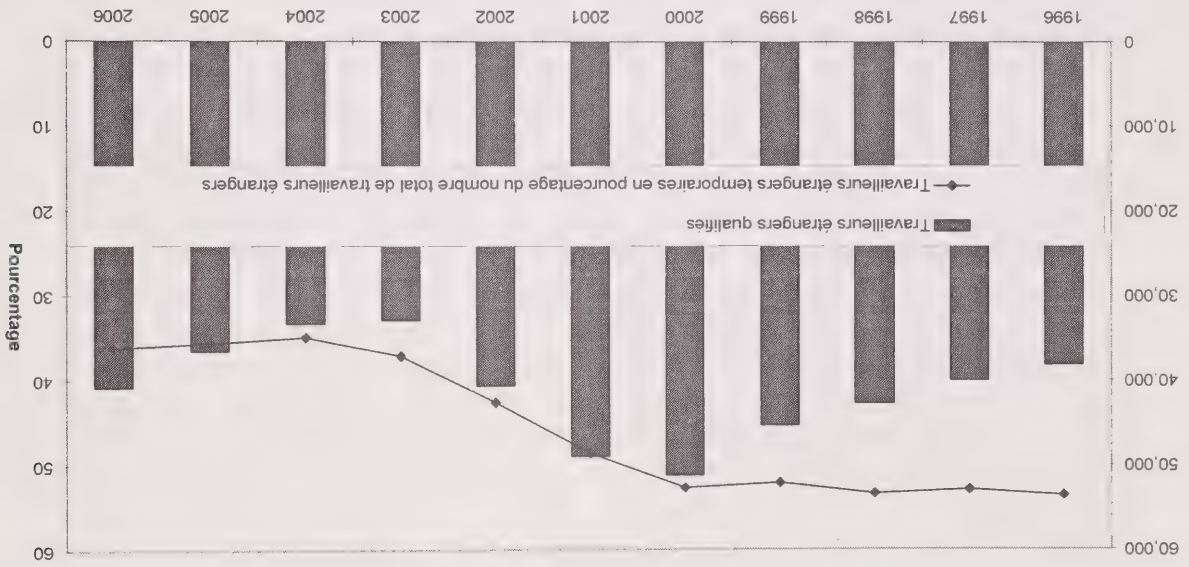
[...] En ce qui concerne la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et la main-d'œuvre migrante, le CTC conteste le mythe d'une pénurie généralisée de main-d'œuvre qualifiée au Canada, mythe répandu par les employeurs. Il y a de plus en plus de preuves que les employeurs se servent du prétexte d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour

343	Témoignages, réunion n° 26, 26 octobre 2006 à 10 h 40.
344	Témoignages, réunion n° 25, 26 octobre 2006 à 8 h 45.



On a fait savoir au Comité qu'il conviendrait de recourir davantage aux travailleurs temporaires, qualifiés et non qualifiés, afin qu'il y ait suffisamment de travailleurs pour répondre aux besoins des employeurs, dont certains comptent de plus en plus sur des travailleurs étrangers temporaires pour maintenir voire accroître leur production. Mais tous les témoins ne partagent pas cet avis et remettent en question le bien-fondé du recours aux travailleurs étrangers, en particulier les travailleurs peu spécialisés, vu le nombre de chômeurs au Canada.

Graphique 4.2 – Travailleurs étrangers temporaires qualifiés



Source : Citoyenneté et Immigration Canada et Bibliothèque du Parlement.

Avant d'accepter temporairement un travailleur étranger au Canada, Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) doit évaluer l'offre d'emploi présentée par l'employeur<sup>341</sup>. Le personnel de ce ministère doit confirmer : « que le salaire et les conditions de travail liés à l'emploi sont conformes à la norme pour ce type d'emploi; qu'il n'y a pas de travailleur canadien qualifié et disponible qui pourrait facilement occuper l'emploi; qu'accorder l'emploi à un étranger n'est pas susceptible de nuire à l'économie et à la main-d'œuvre canadiennes<sup>342</sup>. » Des témoins ont remis en question les évaluations du marché du travail effectuées par RHDSC pour ce qui concerne la difficulté qu'éprouvent des employeurs à combler certains postes. Nous admettons que des pénuries et des

341 Les travailleurs temporaires n'ont pas tous besoin d'un permis de travail (p. ex. certains conférenciers invités, artistes de spectacle, athlètes, fournisseurs de services d'urgence, gens d'affaires en visite et diplomates).

342 Citoyenneté et Immigration Canada, *Fiche de renseignements 14 : travailleurs temporaires étrangers*, <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/fiche-travail.html>.

Comme l'illustre le graphique 4.1, du nombre total d'immigrants, le pourcentage de demandeurs principaux faisant partie du groupe des travailleurs qualifiés a oscillé entre 17,5 et 23,5 p. 100 de 1996 à 2006. Étant donné que les déséquilibres du marché du travail devraient s'accroître au cours des dix prochaines années et par la suite, les membres du Comité voient d'un bon œil les efforts soutenus qui sont faits pour maintenir l'admission de demandeurs principaux en tant que travailleurs qualifiés de façon qu'ils représentent au moins le cinquième des immigrants admis chaque année. Ce principe devrait s'inscrire chaque année dans le plan d'immigration du Canada.

#### Recommandation 4.3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte un plan d'immigration pluriannuel et qu'il s'engage, dans la mesure du possible, à faire en sorte que les demandeurs principaux qui sont des travailleurs qualifiés représentent au moins 20 p. 100 du nombre total d'immigrants admis chaque année. En outre, Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'attacher à réduire l'arriérage dans le traitement des demandes d'immigration de travailleurs qualifiés. Il importe de préciser que le Comité ne cherche pas, par cette recommandation, à réduire le nombre d'immigrants admis dans les autres catégories.

## TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES

En plus d'admettre des travailleurs qualifiés comme résidents permanents, le Canada accueille aussi temporairement des travailleurs étrangers. En 2006, il a accueilli 112,658 travailleurs étrangers temporaires pour répondre aux besoins du marché du travail canadien. Comme en témoigne le graphique 4.2, les travailleurs étrangers qui séjournent temporairement au pays ne sont pas tous hautement qualifiés. En fait, les données<sup>339</sup> montrent que la proportion de travailleurs étrangers hautement qualifiés<sup>340</sup> baisse depuis l'an 2000. En 2006, ces travailleurs qualifiés représentaient environ 36 p. 100 du nombre total de travailleurs étrangers, soit une baisse par rapport au taux de 1996 (près de 54 p. 100). Bien que la plupart des travailleurs étrangers temporaires choisissent encore les provinces du centre comme destination, les provinces de l'Ouest accueillent davantage de travailleurs étrangers depuis quelques années en raison du resserrement global du marché du travail en Colombie-Britannique et en Alberta. En 2006, environ 36 p. 100 des travailleurs étrangers temporaires sont allés dans ces deux provinces, lesquelles en accueilleraient le quart au début de la décennie<sup>340</sup>.

339	Les niveaux de compétence O, A et B s'appliquent aux travailleurs qualifiés.
340	Citoyenneté et Immigration Canada, « Travaillleurs étrangers : vue d'ensemble », <i>L'Observateur</i> , premier et deuxième trimestres de 2006, p. 6 à 15, <a href="http://www.cic.gc.ca/francais/observateur/pdf/issue-14f.pdf">http://www.cic.gc.ca/francais/observateur/pdf/issue-14f.pdf</a> .



langues officielles constituait le plus gros obstacle à l'emploi<sup>337</sup>. Ce ne sont pourtant pas tous les demandeurs soumis à une évaluation dans le cadre du système de points qui sont tenus de passer un test de langue pour le calcul du nombre de points qui devraient être accordés à la langue. En effet, dans leur demande d'immigration ou dans un document d'accompagnement, les intéressés peuvent indiquer, par exemple, la formation qu'ils ont reçue en anglais ou en français et la fréquence d'utilisation de ces langues; ils peuvent aussi présenter un document officiel attestant des études en anglais ou en français comme preuve de leur compétence linguistique. L'agent d'immigration attribue des points en se fondant sur ces renseignements<sup>338</sup>. Vu l'importance que revêt la langue pour l'obtention d'un emploi, on est en droit de se demander si les personnes désirant entrer au Canada comme travailleurs qualifiés ne devraient pas être tenues de passer des tests de langue.

#### Recommandation 4.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral revoie les critères d'évaluation servant à la sélection des personnes voulant immigrer au Canada comme travailleurs qualifiés, afin de : limiter aux études et à la formation postsecondaires le nombre de points accordés pour l'éducation; accorder plus de points (peut-être des points de bonification) pour l'éducation et la formation dans les métiers reconnus au Canada; attribuer davantage de points à l'emploi réservé; accorder des points pour les professions qui nécessitent des compétences poussées et dans lesquelles il y a une pénurie de travailleurs chronique; accorder des points pour l'expérience de travail acquise au Canada; accorder des points pour les langues officielles en fonction des résultats de tests de langue approuvés.

#### Recommandation 4.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de restructurer le système de points pour récompenser les candidats à l'immigration qui peuvent prouver qu'ils ont fait évaluer leurs titres de compétence par un organisme d'évaluation agréé. Même si les résultats de telles évaluations peuvent influencer la décision d'immigrer, ils serviront à tout le moins à préciser les attentes des candidats et leur fourniront des renseignements importants et nécessaires sur les études, la formation et les permis exigés pour exercer leur profession au Canada.

337

*Ibid.*

338

Citoyenneté et Immigration Canada, *Immigrer au Canada à titre de travailleur qualifié*, <http://www.cic.gc.ca/francais/qualifie/index.html>.



(nouveaux ou de substitution), proportion qui dépasse largement celle des membres de la population active du pays qui détiennent un diplôme d'études postsecondaires<sup>334</sup>. » Comme les employeurs ont de plus en plus besoin de compétences spécialisées, on ne sait pas vraiment pourquoi des points sont accordés aux études en deçà du niveau postsecondaire.

On nous a dit que les métiers spécialisés ne sont pas suffisamment reconnus dans le système de points actuel, mais nous constatons que 22 points sont attribués pour un certificat de métier ou d'apprentissage (avec au moins 15 années d'études à temps plein), soit le même nombre de points accordés aux demandeurs qui possèdent plus d'un baccalauréat (voir l'annexe B).

Même si la qualité des études varie considérablement d'un pays à l'autre, le système de points canadien n'en tient pas compte : des points sont attribués pour des années d'études ou des qualifications professionnelles peu importe le pays d'origine. Si les points pour les études ne sont pas accordés en fonction d'une norme canadienne, des immigrants pourraient chercher du travail sur un marché où on accorde moins d'importance à leurs études que dans leur pays d'origine. En Australie, pour éviter cette situation, on exige des migrants qualifiés éventuels que leurs qualifications postsecondaires soient évaluées par l'organisme d'évaluation compétent<sup>335</sup>. À tout le moins, il faudrait songer à accorder plus de points aux titres de compétence reconnus sur le marché du travail canadien par rapport à ceux qui ne le sont pas.

L'intégration réussie au marché du travail canadien exige également une bonne maîtrise de l'une ou l'autre des langues officielles. Selon les résultats préliminaires (premier cycle) de l'*Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada*<sup>336</sup>, la connaissance insuffisante des langues officielles est l'un des trois principaux obstacles à l'insertion des immigrants au marché du travail canadien (les deux autres sont l'expérience de travail limitée sur le marché canadien et la non-reconnaissance des titres de compétence). Parmi les quelque 116 700 nouveaux venus au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001 qui ont cherché du travail au cours des six premiers mois suivant leur arrivée, 22 p. 100 ont indiqué que le manque de connaissance de l'une ou l'autre des

334 Conseil canadien sur l'apprentissage, *L'enseignement postsecondaire au Canada : Un bilan positif — Un avenir incertain*, 2006, p. iv, <http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/30F5C520-B333-4071-8C54-7B2E96D66CF6/0/PSEReport2006FR.pdf>.

335 S. Richardson et L. Lester, *A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes*, rapport présenté au ministère de l'Immigration et des Affaires multiculturelles et autochtones, septembre 2004, p. 20-21, [http://www.dlmia.gov.au/media/publications/pdf/comparison\\_immigration\\_policies.pdf](http://www.dlmia.gov.au/media/publications/pdf/comparison_immigration_policies.pdf).

336 Parmi les quelque 164 200 immigrants et réfugiés qui sont entrés au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001, près de 12 000 personnes ont été interrogées à trois moments différents : six mois après leur arrivée (1<sup>er</sup> cycle), deux ans après leur arrivée (2<sup>e</sup> cycle) et quatre ans après leur arrivée (3<sup>e</sup> cycle). On voulait ainsi recueillir des renseignements sur leur expérience lors de leur établissement. Consulter : Statistique Canada, *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : le processus, les progrès et les perspectives*, octobre 2003 <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-611-XIF/89-611-XIF2003001.pdf>.

niveau de compétence O, A ou B<sup>331</sup>, et ils doivent démontrer qu'ils ont suffisamment de ressources financières pour s'établir au Canada. Ce système de sélection s'applique uniquement aux demandeurs principaux.

Plusieurs témoins sont d'avis que le système de points doit être réformé pour mieux tenir compte des besoins du marché du travail canadien<sup>332</sup>. Certains d'entre eux accordent plus de poids à l'emploi réservé et à l'expérience de travail qu'à la scolarité officielle. Compte tenu des problèmes d'adaptation au marché du travail canadien auxquels font face de nombreux immigrants, il conviendrait d'accorder plus d'importance à l'emploi réservé, surtout si l'emploi en question exige un niveau d'études ou de formation professionnelle élevé et si la demande de main-d'œuvre connexe est beaucoup trop élevée. Les membres du Comité croient que le système de points doit être modifié pour mieux tenir compte des exigences professionnelles des marchés du travail régionaux et pour mieux mettre en valeur le capital humain des travailleurs qualifiés (p. ex. études officielles, formation professionnelle, expérience de travail) dans le marché du travail canadien. Par exemple, si un travailleur qualifié qui demande à être admis au Canada peut démontrer que ses études, sa formation professionnelle et ses titres de compétence sont reconnus au Canada, des points devraient lui être accordés en conséquence.

Modifier les exigences en matière de langue et d'emploi réservé pour supprimer les obstacles à l'immigration des gens de métier spécialisés dont le secteur de la construction résidentielle a besoin. Il existe plusieurs façons de redistribuer les points attribués à la langue, l'éducation, l'expérience professionnelle, la capacité d'adaptation et l'emploi réservé, qui pourraient être prises en compte pour surmonter cet obstacle<sup>333</sup>.

#### Association canadienne des constructeurs d'habitation

Le Comité n'ignore pas que les études constituent un déterminant non négligeable de l'intégration réussie au marché du travail à long terme. Il semble contraire à l'intuition que les points accordés pour les niveaux d'études dans le cadre du système actuel soient inférieurs à ceux qui sont habituellement exigés sur le marché du travail d'aujourd'hui : « Les études postsecondaires deviennent rapidement une condition préalable à l'emploi, comme en témoignent les exigences de près de 70 p. 100 des postes à pourvoir

331 Le niveau de compétence O désigne tous les emplois dans le domaine de la gestion (les codes de la classification nationale des professions attribués à ces emplois commencent par O). Le niveau de compétence A désigne les professions qui nécessitent habituellement des études universitaires, et le niveau B, les professions qui exigent habituellement des études collégiales ou une formation d'apprenti.

332 Au cours de la 38<sup>e</sup> législature, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a mené une étude sur l'expérience et la reconnaissance des titres de compétence acquis à l'étranger par les immigrants. En avril 2005, il a tenu des audiences au pays et s'est ainsi rendu dans les capitales des provinces, ainsi qu'à Calgary, à Montréal, à Vancouver et à Waterloo. Nous avons examiné le résumé des témoignages présentés à ces audiences et constatons que des témoins ont fait part de préoccupations semblables au sujet de l'efficacité du système de points actuel relativement aux besoins du Canada en matière de main-d'œuvre.

333 Association canadienne des constructeurs d'habitations. Consultations sur l'employabilité au Canada - Mémoire à l'intention du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 6 septembre 2006, p. 11.



ne peuvent exercer leur profession parce que les études qu'ils ont faites à l'étranger de même que les compétences et l'expérience de travail qu'ils y ont acquises ne sont pas pleinement reconnues ou acceptées sur le marché du travail canadien. On a dit au Comité que cette situation minait la capacité du Canada d'attirer des travailleurs étrangers.

En vertu du système actuel de points accordés aux travailleurs qualifiés, nous attirons des gens qui, dans une certaine mesure, sont déjà établis dans leur propre pays. Ils ont certaines attentes lorsqu'ils viennent ici. Ils veulent s'installer. Ils veulent faire partie de la population canadienne. À leur arrivée, ils constatent qu'on ne reconnaît pas leurs titres de compétences. Ils ne peuvent pas trouver d'emploi. Selon leur perspective, c'est un peu comme si le Canada les avait accueillis et invités à une soirée dansante, mais il lorsqu'ils s'y présentent, non seulement ils ne peuvent pas trouver de partenaire, mais il n'y a même pas de musique. Par conséquent, ils décident de rentrer chez eux. Et lorsqu'ils le font, ils relatent leur expérience à leur entourage<sup>327</sup>.

M. Tung Chan  
United Chinese Community Enrichment Services Society

De plus, on évalue qu'une proportion appréciable de la migration au Canada est temporaire. Selon Statistique Canada, entre 1980 et 2000, environ 35 p. 100 des hommes immigrants en âge de travailler ont quitté le Canada au cours des 20 années suivant leur arrivée. Les taux d'émigration des personnes admises comme travailleurs qualifiés ou comme gens d'affaires étaient les plus élevés. Il n'est pas étonnant que les taux de sortie aient culminé quand l'économie s'est trouvée au plus bas<sup>328</sup>.

Les personnes qui demandent la résidence permanente à titre de travailleurs qualifiés sont sélectionnées en fonction du système de « points »<sup>329</sup>. Des points sont attribués pour six facteurs d'évaluation : l'éducation (25 points maximum), la langue (24 points max.), l'expérience de travail (21 points max.), l'âge (10 points max.), l'emploi (10 points max.) et la capacité d'adaptation (10 points max.)<sup>330</sup>. Le maximum de points pouvant être accordés est de 100 et, depuis septembre 2003, les demandeurs doivent obtenir au moins 67 points pour être jugés admissibles. Qui plus est, pour obtenir la « note de passage », les demandeurs principaux doivent démontrer qu'au cours des dix dernières années, ils ont occupé un emploi rémunéré à temps plein pendant au moins une année sans interruption (ou l'équivalent à temps partiel) dans une profession exigeant le

327 Témoignages, réunion n° 34, 8 novembre 2006 à 11 h 40.

328 A. Aydemir et C. Robinson, *Retour et reprise de migration chez les hommes en âge de travailler*, Statistique Canada, mars 2006, p. 23, <http://www.statcan.ca/francais/ressarch/11F0019MIF/11F0019MIF2006273.pdf>.

329 Aux termes de l'Accord Canada-Québec, il incombe au Québec de sélectionner ses propres travailleurs qualifiés. D'autres provinces ont signé une entente avec le gouvernement du Canada pour sélectionner des immigrants en fonction des besoins des régions (Programme des candidats des provinces). Les immigrants sélectionnés dans le cadre de ce programme doivent quand même satisfaire aux exigences fédérales en matière de santé et de sécurité, mais ils ne sont pas évalués en fonction des critères de sélection des travailleurs qualifiés.

330 Une ventilation plus détaillée des points attribués en fonction de chacun des critères de sélection se trouve à l'annexe B.

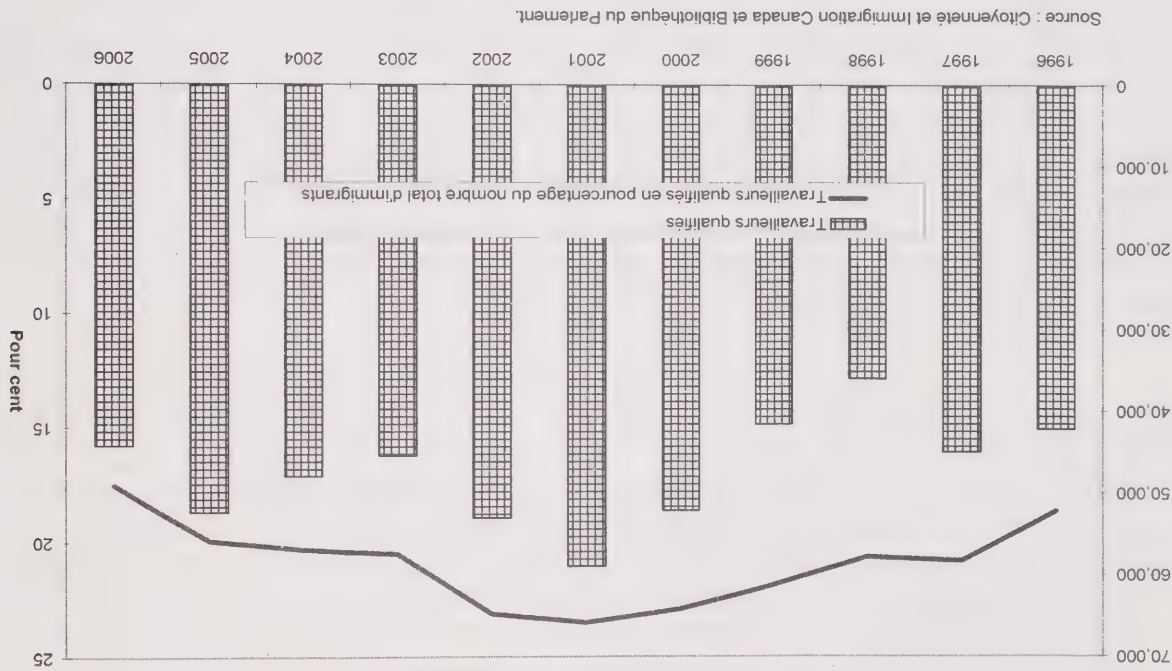


## SÉLECTION DE TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

En 2006, année la plus récente pour laquelle on dispose de données annuelles, le Canada a admis 105 949 personnes comme travailleurs qualifiés; de ce nombre, 44 163 (42 p. 100) étaient des demandeurs principaux<sup>325</sup>. Les demandeurs principaux qui sont des travailleurs qualifiés représentaient 17,5 p. 100 du nombre total d'immigrants en 2005. Comme l'illustre le graphique 4.1, la proportion d'immigrants entrant dans cette catégorie (excluant les conjoints et les enfants) ne cesse de diminuer depuis 2002.

Graphique 4.1 – Immigration de travailleurs qualifiés,

demandeurs principaux, 1996-2006



Source : Citoyenneté et Immigration Canada et Bibliothèque du Parlement.

La méthode actuelle de sélection des travailleurs qualifiés a été adoptée en 2002 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) (et le Règlement). En ce qui concerne les travailleurs qualifiés, Citoyenneté et Immigration Canada soutient que la LIPR vise la sélection d'immigrants pouvant travailler dans un marché dynamique : « Le but est désormais de sélectionner des immigrants qui possèdent, non pas des compétences correspondant à des professions précises, mais plutôt les compétences flexibles et polyvalentes nécessaires pour réussir dans une économie du savoir en mutation rapide<sup>326</sup>. » Malgré cet objectif stratégique, il semblerait que bon nombre de travailleurs qualifiés admis en fonction des critères de sélection établis

325 Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2005 : Aperçu de l'immigration — Résidents permanents et temporaires*, <http://www.cic.gc.ca/francais/recherche-stats/menu-faits.html>.

326 Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2005*, 2005, p. 17.

## CHAPITRE 4 — AU-DELÀ DE NOS FRONTIÈRES : SÉLECTION D'IMMIGRANTS QUALIFIÉS ET RECOURS À DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES

Depuis longtemps, on recourt à l'immigration pour alimenter le bassin de travailleurs du Canada. De nombreux témoins reconnaissent que l'immigration contribue de façon non négligeable à répondre aux besoins du Canada en matière de main-d'œuvre, et continuera d'y contribuer. On a dit au Comité que la croissance nette de la population active du Canada au cours des dix prochaines années devrait être entièrement attribuable à l'immigration. Des témoins estiment que le Canada devrait moins dépendre de sources étrangères pour se constituer une main-d'œuvre spécialisée et devrait, à cette fin, s'assurer que les travailleurs jouissent des possibilités d'études et de formation nécessaires pour acquérir les compétences recherchées. De l'avis du Comité, le Canada doit recourir à l'immigration tout en investissant davantage dans le capital humain que représente sa propre main-d'œuvre s'il veut que l'offre de main-d'œuvre réponde aux besoins des employeurs dans les années à venir.

À l'heure actuelle, l'un des grands objectifs du programme d'immigration du Canada est de sélectionner des immigrants en fonction de leurs compétences. Les travailleurs qualifiés représentent la part du lion de l'immigration au Canada dans la catégorie de l'« immigration économique », qui englobe les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires immigrants, les candidats des provinces et les aides familiaux résidents<sup>324</sup>. Ces dernières années, cette catégorie représentait entre 55 et 60 p. 100 des nouveaux résidents permanents admis chaque année. Toutefois, parmi les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, la part que représente cette catégorie est quelque peu gonflée, car elle inclut les conjoints et les enfants des demandeurs principaux. Le Canada autorise également l'entrée temporaire de travailleurs étrangers pour aider les employeurs à recruter les employés dont ils ont besoin quand l'offre au pays est insuffisante. Les travailleurs étrangers temporaires représentent un bassin de plus en plus important, surtout dans certains secteurs d'activité et certaines régions du pays.

Les candidats des provinces sont admis en vertu d'ententes avec les gouvernements des provinces et des territoires pour répondre aux besoins économiques locaux. Ils ne sont pas assujettis aux critères de sélection servant à l'évaluation des travailleurs qualifiés. Les aides familiaux résidents sont admis au Canada pour travailler dans des maisons privées quand le nombre de travailleurs au pays est insuffisant. Le statut de résident temporaire est accordé à ces travailleurs pour une période de deux ans, après quoi ils peuvent demander la résidence permanente.

### Recommandation 3.32

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada élabore et mette en œuvre un projet pilote qui offre des incitations financières aux prestataires saisonniers de l'assurance-emploi qui acceptent un emploi ou s'inscrivent à une activité de formation pendant la saison morte.

### Recommandation 3.33

Le Comité recommande que les organismes fédéraux de développement économique régional, de concert avec les provinces, les territoires et les intervenants du secteur du développement économique communautaire, lancent des initiatives à l'appui de projets de développement économique communautaire visant à créer des emplois à l'année ou pendant la saison morte dans des localités qui connaissent des taux de chômage relativement élevés.



pilote, « une forte proportion de prestataires non saisonniers (65,5 p. 100) et saisonniers (73,2 p. 100) n'ayant subi aucune interruption de revenu ont également eu droit aux cinq semaines de prestations supplémentaires dans le cadre du projet pilote<sup>323</sup> ». Certains témoins sont d'avis que le projet pilote procure un soutien vital aux secteurs saisonniers; d'autres voient d'un œil critique le fait que le projet s'applique aussi aux travailleurs non saisonniers. Qui plus est, la durée accrue de la période de prestations pourrait avoir pour effet non escompté de réduire la main-d'œuvre disponible, ce qui serait contraire à l'objectif du projet, qui est d'atténuer la pénurie de travailleurs et de renforcer la participation à la vie active.

Comme il l'a indiqué au chapitre 2, le Comité appuie et encourage l'utilisation de projets pilotes pour déterminer, mettre à l'essai et évaluer des moyens d'améliorer l'aide que le régime d'assurance-emploi procure aux employeurs et aux travailleurs. Il présente ci-après quelques recommandations qui visent à augmenter les investissements dans le capital humain pour le bien des travailleurs saisonniers. Par ailleurs, il souscrit à l'établissement de projets pilotes qui prévoient : 1) des mesures incitant les travailleurs à prolonger leur emploi saisonnier, dans la mesure du possible, par une mobilité accrue; 2) un complément de prestations d'assurance-emploi pour les travailleurs saisonniers qui acceptent un emploi pendant la saison morte ou qui s'inscrivent à une activité de formation visant à leur faire acquérir les compétences nécessaires à l'accroissement de leurs perspectives d'emploi pendant la saison morte.

Le Comité est aussi d'avis que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, devrait faire plus pour favoriser le développement économique communautaire dans les localités qui sont fortement tributaires des activités économiques saisonnières.

### Recommandation 3.31

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada élabore et mette en œuvre un projet pilote de l'assurance-emploi en vue de déterminer s'il est efficace d'offrir une aide à la mobilité aux travailleurs saisonniers qui prolongent la durée de leur travail en se déplaçant à l'intérieur d'une même région. Ce projet pilote permettrait d'évaluer les effets sur l'employabilité d'une prestation supplémentaire d'assurance-emploi, en plus de l'aide à la mobilité. L'utilité de la prestation supplémentaire dépendrait du nombre de semaines additionnelles de travail saisonnier effectué. La participation au projet serait facultative.

Selon certains témoins, il faudrait offrir de la formation aux travailleurs saisonniers pendant leurs périodes de chômage afin d'accroître leurs compétences et leur employabilité. Ils seraient alors mieux outillés pour occuper d'autres emplois qui deviennent disponibles à différents moments de l'année, ce qui pourrait contribuer à réduire les pénuries de travailleurs que connaissent les employeurs saisonniers. Un autre moyen de réduire les pénuries à court terme dans les secteurs d'activité saisonnière est d'accroître le recours aux travailleurs étrangers temporaires, question qui est examinée plus en détail au prochain chapitre. Les opposants à cette approche ont soutenu que les politiques d'aide à l'emploi devraient servir à donner aux travailleurs déjà au Canada les compétences nécessaires pour que le marché du travail dispose d'une main-d'œuvre suffisante d'une saison à l'autre.

On a beaucoup parlé récemment de la possibilité de faire appel à des travailleurs étrangers pour combler les pénuries sur le marché du travail canadien. Pourtant, il y a de nouveaux efforts<sup>321</sup> à faire pour maximiser et utiliser efficacement le bassin de main-d'œuvre canadien<sup>321</sup>.

M<sup>me</sup> Johanna Oehling  
Conseil national du secteur des produits de la mer

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a lancé plusieurs projets pilotes pour mettre à l'essai des moyens de réduire les contre-incitations au travail du régime d'assurance-emploi et les autres inconvénients subis par les prestataires qui vivent dans des régions du pays où le taux de chômage est élevé (10 p. 100 ou plus). Par exemple, en 2005, on a annoncé trois projets pilotes pour mesurer l'effet : 1) du calcul des prestations fondé sur les « 14 meilleures semaines » de rémunération durant la période de référence, de façon à ce que les prestations correspondent davantage à celles d'une rémunération régulière pour les personnes qui travaillent de façon intermittente; 2) de l'assouplissement des critères d'admissibilité, qui passent de 910 à 840 heures d'emploi assurable, pour les nouveaux venus sur le marché du travail et pour les personnes qui le réintègrent après une absence prolongée; 3) de la hausse de la rémunération autorisée, passée à 75 \$ ou à 40 p. 100 des prestations hebdomadaires (par rapport à 50 \$ ou 25 p. 100), pour amener les prestataires à rester plus actifs<sup>322</sup>.

En plus de ces projets pilotes, le gouvernement fédéral a annoncé le 3 décembre 2007 une nouvelle prolongation (jusqu'au 6 juin 2009) d'un autre projet pilote qui avait été lancé en juin 2004 pour atténuer le problème du « trou noir », situation qui se produit lorsque les prestataires saisonniers ne peuvent obtenir suffisamment de semaines de prestations pour faire le pont entre la fin d'une saison de travail et le début de la suivante. Ce projet pilote prévoit cinq semaines de prestations de plus pour les travailleurs qui vivent dans des régions du pays à taux de chômage élevé. D'après une évaluation du projet

321 Témoignages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 30.

322 Commission de l'assurance-emploi du Canada (31 mars 2005), p. 56-57, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce\\_2005.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf).



La mobilité est particulièrement importante dans l'industrie des produits de la mer, car les périodes d'emploi peuvent être brèves. Il est possible de lier entre elles des périodes de transformation plus longues afin de prolonger la durée des emplois saisonniers. Les travailleurs pourraient ainsi trouver des débouchés dans d'autres domaines également. Un certain nombre de compétences peuvent être utilisées ailleurs, notamment dans le contrôle de la qualité. Il doit cependant y avoir un certain encouragement pour aider les travailleurs à bouger. Le Nouveau-Brunswick travaille avec les employés du secteur de la transformation du poisson pour les aider à trouver du travail dans d'autres secteurs d'activité saisonnière qui seraient complémentaires de la saison du crabe, [...] notamment la transformation du bleuet et des pommes de terre<sup>318</sup>.

**M<sup>me</sup> Johanna Oehling**  
Conseil national du secteur des produits de la mer

Des témoins ont dit au Comité que certains employeurs, dont les saisonniers, ont du mal à trouver suffisamment de travailleurs pour répondre à leurs besoins parce que le régime d'assurance-emploi comporte des facteurs dissuasifs. D'autres ont dit que les employeurs saisonniers ont des difficultés de recrutement et doivent affecter des ressources à la formation du personnel au début de chaque saison. En l'absence d'assurance-emploi, ils auraient encore plus de mal à conserver leurs effectifs d'une saison à l'autre.

Il est monnaie courante que l'industrie nous fasse savoir que les bureaux locaux de l'AE suggèrent aux travailleurs saisonniers de se chercher un emploi dans d'autres secteurs où l'on travaille toute l'année. Cette suggestion à courte vue a exacerbé la pénurie de main-d'œuvre dans notre secteur et a généré encore plus de frustration et de mécontentement<sup>319</sup>.

**M. Victor Santacruz**  
Association canadienne des pépiniéristes et des paysagistes

Pourtant, j'ai reçu un appel d'un employeur au bureau de Moncton, où je réponds souvent au téléphone, qui avait une entreprise de traitement du poisson à Shédiac. Il me demandait très honnêtement comment il pouvait aider ses employés à obtenir des prestations d'assurance-emploi. Je croyais ne pas avoir bien compris; il a répété sa question. Il m'a dit qu'il travaillait de mai à octobre et qu'il ne voulait pas perdre ses employés qualifiés. Il m'a dit qu'ils étaient les meilleurs et que s'ils allaient ailleurs trouver un emploi à temps complet, il serait bien embêté. Il n'avait personne pour les remplacer. Il me demandait ce qu'il devait faire pour que ses employés se qualifient à l'assurance-emploi. Je lui ai fourni l'information qu'il me demandait et ce fut tout. Cela arrive souvent<sup>320</sup>.

**M<sup>me</sup> Andreea Bourgeois**  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante  
Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard

318	Témoignages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 30.
319	Témoignages, réunion n° 25, 26 octobre 2006 à 8 h 40.
320	Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 14 h 15.



toute une année, notamment les possibilités d'emploi limitées; les contre-incitations au travail dues aux politiques; l'immobilité; la formation et les compétences limitées; une information sur le marché du travail inadéquate<sup>315</sup>.

À moins d'éliminer l'industrie de la pêche [...] de l'Atlantique, il n'y a aucun moyen, à court terme, d'éviter le problème des travailleurs saisonniers. Ce n'est pas la faute des travailleurs si le travail est saisonnier<sup>316</sup>.

M<sup>me</sup> Shirley Seward  
Centre syndical et patronal du Canada

La plupart des témoins qui ont soulevé la question du travail saisonnier l'ont fait dans le contexte de l'assurance-emploi. Certains ont soutenu que le régime d'assurance-emploi subventionne les secteurs et les travailleurs saisonniers. Ils ont fait valoir que le régime n'a pas été conçu pour venir en aide aux personnes qui présentent fréquemment des demandes de prestations régulières. D'autres estimaient que l'assurance-emploi ne tient pas suffisamment compte de l'importance des travailleurs saisonniers<sup>317</sup>.

Certains témoins ont suggéré de prendre des mesures pour encourager les travailleurs saisonniers à occuper un emploi à temps plein toute l'année. Ceux qui s'opposaient à des mesures visant à détourner les travailleurs des activités saisonnières et à les attirer vers des emplois à l'année affirmaient que cette approche aurait pour effet d'aggraver les pénuries de travailleurs dans les secteurs saisonniers. Il faut trouver un moyen d'accroître les compétences utiles des travailleurs saisonniers et de prolonger leurs périodes d'emploi sans produire de déséquilibres dans les secteurs saisonniers de l'économie.

Un des moyens suggérés pour prolonger les périodes d'emploi des travailleurs saisonniers est d'augmenter leur mobilité et de conclure des ententes sur le partage de la main-d'œuvre. Le Comité estime que cette approche a du bon, à la condition que les travailleurs ne soient pas forcés de se déplacer.

315

D'après un rapport récent de recherche produit pour Ressources humaines et Développement social Canada, il existe fondamentalement quatre façons d'envisager le chômage saisonnier : 1) encourager les chômeurs à se rendre dans des régions où les possibilités d'emploi sont meilleures; 2) accepter le travail saisonnier et offrir un soutien du revenu permanent aux chômeurs pendant la saison morte; 3) créer des emplois pour une période qui se rapproche le plus possible d'une année entière; 4) créer des emplois soit à l'année, soit pour une partie de l'année dans la saison morte grâce à une stratégie de développement économique (voir : A. Sharpe et J. Smith, *Labour Market Seasonality in Canada: Trends and Policy Implications*, Centre d'étude des niveaux de vie, rapport de recherche n° 2005-01, février 2005, p. 15, <http://www.csis.ca/reports/csiss2005-01.pdf>).

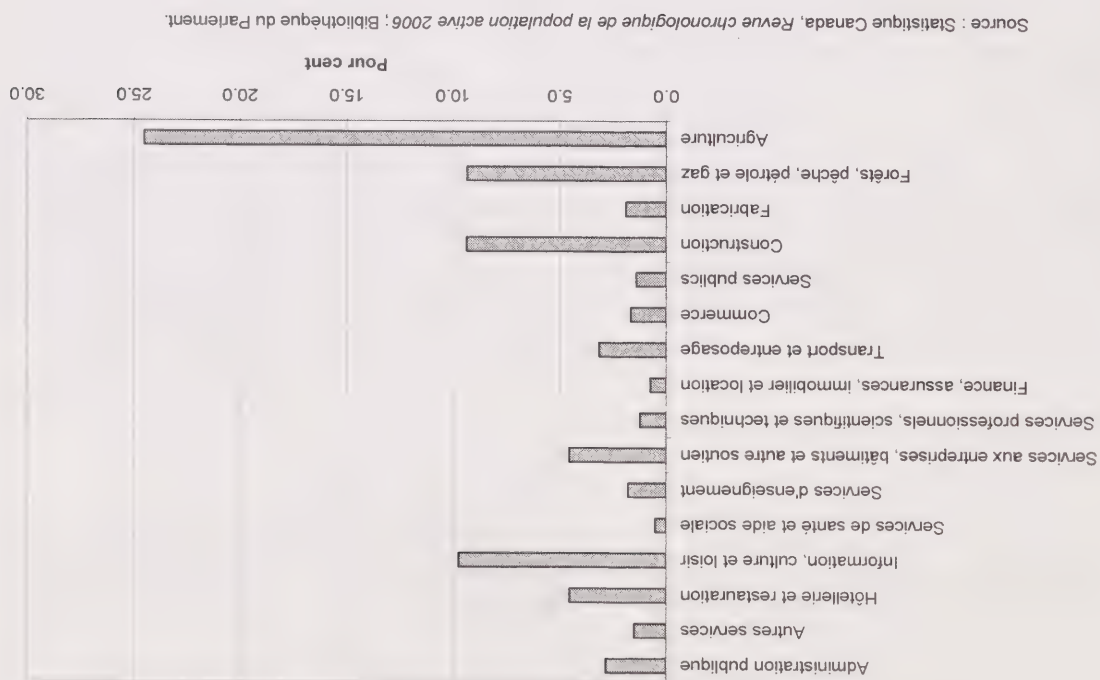
316

Témoignages, réunion n° 9, 20 juin 2006 à 10 h 10.

317

D'après les plus récentes données connues, les demandes de prestations saisonnières représentaient 29,1 p. 100 des demandes de prestations régulières faites au Canada en 2004-2005. Leur fréquence variait grandement d'une région à l'autre, de 11,2 p. 100 au Nunavut à 54,3 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard (Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation 2005*, présenté à la ministre de Ressources humaines et Développement social Canada, 31 mars 2006, p. 15-16, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce\\_2005.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf)).

Graphique 3.3 – Répartition de l'emploi saisonnier par branche industrielle, 2006



Comme le montrent les données ci-dessus, les travailleurs saisonniers contribuent grandement à l'activité économique dans de nombreuses entreprises, tout spécialement celles du secteur primaire (agriculture, forêts, pêche, etc.), de la construction ainsi que de l'information, de la culture et du loisir. C'est dans le secteur de l'agriculture que le travail saisonnier est le plus courant : il touche près d'un travailleur sur quatre.

Aux données du graphique 3.3 s'ajoute le fait que, sur les 431 000 personnes de 15 ans et plus qui ont occupé un emploi saisonnier en 2006, la plus grande proportion travaillait dans le secteur de la construction; le secteur de l'information, de la culture et du loisir venait au deuxième rang (14,4 p. 100). L'Île-du-Prince-Édouard avait la plus grande proportion de travailleurs saisonniers (11,4 p. 100 des salariés en 2006), suivie de Terre-Neuve-et-Labrador (10,6 p. 100), du Nouveau-Brunswick (6 p. 100) et de la Nouvelle-Écosse (5,2 p. 100).

Le Comité a appris que les travailleurs saisonniers sont essentiels à de nombreuses économies locales et régionales partout au Canada, et tout particulièrement dans la région atlantique. Le travail saisonnier est une réalité, dont fait partie le chômage saisonnier. De nombreux facteurs font obstacle à l'emploi des travailleurs saisonniers sur

## Recommandation 3.30

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, finance intégralement un réseau national de centres de la petite enfance englobant les garderies privées existantes et qu'il adopte des mesures législatives prescrivant le respect des principes d'accessibilité, de qualité et de reddition de comptes à l'intérieur de ce réseau.

## TRAVAILLEURS SAISONNIERS

Comme le montre le graphique 3.3, l'emploi saisonnier existe à différents degrés dans toutes les branches de l'activité industrielle au Canada. Bien que la fréquence du travail saisonnier pour l'ensemble du marché du travail soit limitée, elle a progressé marginalement de 1997 à 2006, passant de 2,8 p. 100 à 3,1 p. 100 du total des emplois. En dépit de cette légère hausse, on estime que les variations mensuelles moyennes de l'emploi découlant du caractère saisonnier du marché du travail ont diminué au fil des ans à cause de l'évolution des technologies et de l'augmentation relative de la demande de services et de produits manufacturés.



comme des soins de santé de qualité abordables, pour faciliter le plus largement possible la contribution des femmes à la vie sociale et économique<sup>314</sup>.

**M<sup>me</sup> Jody Dallaire**  
Coalition des services de garde à l'enfance du Nouveau-Brunswick

Récemment, je consultais les chiffres de Statistique Canada et j'ai été étonnée d'apprendre que c'est en Alberta que les femmes se joignent le moins à la population active. Je me suis dit que ce devait être une erreur. J'ai donc relu le passage et c'était vrai. Il semble que ce soit au Québec que les femmes se joignent le plus à la population active. Le motif est très facile à trouver — il est donné deux pages plus loin et c'est le système de garderies. Il y a des facteurs sur le marché qui ont des effets différents que le simple fait de pouvoir obtenir un emploi. Le système de garderies du Québec incite les femmes à retourner travailler beaucoup plus tôt après avoir donné naissance à leurs enfants; je ne dis pas si c'est une bonne ou une mauvaise chose, c'est tout simplement ainsi que ça se passe. Ce système n'existe pas en Alberta et de nombreuses femmes ont tendance à rester au foyer<sup>312</sup>.

**M<sup>me</sup> Andreea Bourgeois**  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante  
Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard

Le Comité reconnaît que les personnes à faible revenu forment une population diversifiée qui, en raison de multiples obstacles, n'arrive pas à s'intégrer pleinement à la société et au marché du travail. Il estime qu'un éventail de moyens d'action s'impose pour renverser ces obstacles, notamment une aide qui faciliterait l'accès à des services abordables d'apprentissage et de garde d'enfants. En 2006, le gouvernement fédéral avait annoncé son intention de mettre fin aux ententes sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants conclues avec les provinces et de les remplacer par la Prestation universelle pour la garde d'enfants et un soutien à la création de places de garderie en milieu de travail. Dans le budget 2007, il a annoncé que 250 millions de dollars s'ajouteraient au Transfert canadien en matière de programmes sociaux à compter de 2008-2009 pour aider les provinces à créer des places et qu'un crédit d'impôt de l'investissement de 25 p. 100 serait accordé aux entreprises qui créent des places de garderie en milieu de travail, jusqu'à concurrence de 10 000 \$ par place créée. Il a également annoncé dans le budget 2007 que les ententes fédérales-provinciales-territoriales conclues en 2000 et en 2003 pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants seraient prorogées jusqu'en 2013-2014<sup>313</sup>.

311 Témoignages, réunion n° 21, 24 octobre 2006 à 10 h 45.

312 Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 14 h 10.

313 Ministère des Finances (19 mars 2007), p. 135-136, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

l'activité des personnes à faible revenu, et en particulier des femmes. Plusieurs témoins ont dit au Comité que le coût élevé des services de garde décourageait grandement les parents à faible revenu de rester sur le marché du travail, entre autres pour des activités de formation et d'autres interventions d'aide à l'emploi. Les services d'apprentissage et de garde ont aussi des répercussions sur le développement des jeunes enfants, qui sont les

De nombreux témoins ont dit appuyer la création d'un système national public d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui respecterait les quatre principes de sont la qualité, l'universalité, l'accessibilité et l'existence de bons programmes de développement. Des témoins ont affirmé qu'il faudrait augmenter le nombre de places en garde d'excellente qualité et à prix abordable, signalant que les listes d'attente qui existent dans certaines régions font obstacle à la participation à la vie active.

Nous savons que ces services facilitent l'employabilité des parents, notamment des femmes. Celles-ci sont maintenant majoritaires dans pratiquement tous les programmes universitaires. Sans services de garde adéquats, nous assisterons à une diminution de la présence des mères dans la population active et, partant, à une aggravation des pénuries de travailleurs qualifiés. Nous prenons note du nouveau choix en faveur d'allocations pour frais de garde, et nous recommandons qu'on mette sur pied un système de garderies financé par l'État et que le gouvernement fédéral s'engage sans délai à créer de nouvelles places en garde<sup>309</sup>.

**M<sup>me</sup> MacFarlane**  
**Sustained Poverty Reduction Initiative**

Nous recommandons au gouvernement de créer un système d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants qui soit universellement accessible et abordable. Beaucoup de gens, notamment les mères monoparentales, ont besoin d'un service de garde accessible et de bonne qualité, pour que l'emploi devienne un choix viable pour eux. Le gouvernement doit faire du système en question une priorité beaucoup plus importante pour qu'il devienne réalité. Cela aiderait particulièrement les femmes qui réintègrent la population active à surmonter les obstacles auxquels elles doivent faire face<sup>310</sup>.

**M<sup>me</sup> Susan Nasser**  
**Nova Scotia Association of Social Workers**

La productivité du Canada est tributaire des mères au travail qui ont de jeunes enfants. Ces dernières offrent une contribution de 53 milliards de dollars par année au PIB du Canada. Le recours à ces femmes ne s'est accru qu'en raison des prévisions importantes de pénuries de main-d'œuvre spécialisée; pourtant, le Canada et la plupart des provinces n'ont pas établi de réseau de soutien du revenu et de services publics

309 Témoinages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 10 h 45.  
310 Témoinages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 8 h 45.

à réduire l'itinérance dans les villes canadiennes et à prolonger les programmes de rénovation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement destinés aux ménages à faible revenu<sup>305</sup>.

### Recommandation 3.29

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, maintienne les programmes de logement abordable et en étende la portée de manière à accroître l'offre de logements abordables et, par conséquent, améliorer l'employabilité des personnes à faible revenu, notamment les Autochtones, les nouveaux immigrants et les chefs de famille monoparentale, trois groupes où le besoin impérieux de logement est relativement grand.

### C. Apprentissage et garde des jeunes enfants

Presque toute la progression du taux global d'activité au Canada dans les dix dernières années est due à l'augmentation de l'activité chez les femmes. Le taux d'activité chez les femmes de 15 ans et plus est passé de 57,8 p. 100 en 1997 à 62,1 p. 100 en 2006. En comparaison, il est passé, chez les hommes, de 72,2 p. 100 à 72,5 p. 100 durant la même période<sup>306</sup>. En fait, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans au Canada s'approche de celui enregistré dans la plupart des pays scandinaves et, en 2005, il dépassait de près de 13 points de pourcentage le niveau moyen de tous les pays de l'OCDE<sup>307</sup>. Une des raisons pouvant expliquer cette tendance à la hausse au Canada serait l'adoption, pendant la même période, de plusieurs politiques favorables à l'enfant et à la famille (Plan d'action national pour les enfants, Entente sur le développement de la petite enfance, prestations parentales bonifiées du régime d'assurance-emploi, Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, etc.)<sup>308</sup>.

Il ne fait pas de doute que l'accès à des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui sont d'excellente qualité et à prix abordable contribue à renforcer

305 Ressources humaines et Développement social Canada. Le nouveau gouvernement du Canada s'engage à investir 526 millions de dollars pour combattre l'itinérance et prolonger le financement accordé aux programmes de rénovation, communiqué, Ottawa, 19 décembre 2006, <http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=263819>.

306 Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active 2006*, 71F00004XCB, CD1 2007, principaux tableaux.

307 OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* : Stimuler l'emploi et les revenus, 2006, annexe statistique, tableau B, p. 268.

308 E. Tsounta, *Why are Women Working So Much More in Canada? An International Perspective*, document de travail du FMI, WP/06/92, avril 2006, p. 11-12, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0692.pdf>.



impérieux de logement sont les Autochtones, les nouveaux immigrants, les personnes seules et les chefs de famille monoparentale<sup>301</sup>.

Je suis heureuse que nous ayons pu parler ici de certains problèmes sous-jacents de l'employabilité, comme le logement abordable. Il est magnifiquement que nous ayons pu en parler autant. Pour nous, il est difficile de croire qu'il y aura jamais un excédent de logements abordables à Calgary, mais je comprends que cela peut arriver ailleurs. C'est pourquoi une initiative nationale en matière de logement ne pourrait faire abstraction de la collectivité locale. Chose certaine, le gouvernement fédéral ne devrait jamais travailler en marge des gouvernements provinciaux et des municipalités<sup>302</sup>.

**M<sup>me</sup> Ramona Johnston**  
**Collectivités dynamiques - Calgary**

C'est du côté des logements abordables que la pénurie est la plus grave. Malheureusement, aujourd'hui, la construction de logements neufs coûte très cher aux gouvernements. C'est un problème énorme. Il va falloir des années pour améliorer ces parcs<sup>303</sup>.

**M. Ken McKinlay**  
**Saskatchewan Home Builders' Association**

Des témoins ont indiqué que le gouvernement fédéral devrait établir une stratégie nationale sur le logement abordable et accroître l'offre de logements abordables. En 2001, le gouvernement fédéral a lancé l'initiative en matière de logement abordable où il s'engageait à investir environ un milliard de dollars au moyen d'ententes bilatérales de partage des coûts qui seraient conclues avec chaque province et territoire. La deuxième phase de l'initiative, annoncée en 2003, visait à financer des logements pour les ménages à faible revenu dans les collectivités qui ont un besoin criant de logements abordables. Au 30 septembre 2007, quatre cinquièmes des fonds fédéraux avaient été engagés; la Société canadienne d'hypothèques et de logement continue de travailler avec ses partenaires provinciaux et territoriaux<sup>304</sup> pour affecter les fonds qui restent à l'augmentation de l'offre de logements abordables.

Le Comité note qu'en 2006 le gouvernement fédéral a établi la Fiducie pour le logement des Autochtones hors réserve, la Fiducie pour le logement dans le Nord et la Fiducie pour le logement abordable, qui représentent au total 1,4 milliard de dollars à affecter théoriquement sur une période de trois ans au prorata de la population. En outre, le gouvernement fédéral a annoncé récemment l'affectation de 526 millions de dollars (sur deux ans) pour une nouvelle Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui vise

301 *Ibid.*

302 Témoignages, réunion n° 35, 9 novembre 2006 à 9 h 55.

303 Témoignages, réunion n° 38, 10 novembre 2006 à 11 h 00.

304 Société canadienne d'hypothèques et de logement. L'Initiative en matière de logement abordable, avril 2007, [http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/prati/prati\\_003.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/prati/prati_003.cfm).

### Recommandation 3.27

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élargisse l'accès à la Prestation fiscale pour le revenu gagné afin d'aider à aplanir le « mur du faible revenu » en faisant en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs à faible revenu puissent s'en prévaloir, c'est-à-dire en haussant le plafond de revenu gagné pour les personnes seules et les chefs de famille monoparentale. Le gouvernement fédéral devrait examiner les modèles en vigueur au Québec et en Saskatchewan pour trouver des moyens de réduire le délai entre l'évaluation du revenu et la réception de la prestation.

### Recommandation 3.28

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage de demander que les gouvernements provinciaux et territoriaux utilisent une partie du Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour financer des mesures complètes et efficaces d'adaptation au marché du travail qui aideront les bénéficiaires de l'aide sociale à obtenir un emploi rémunérateur. Le soutien du revenu versé aux bénéficiaires de l'aide sociale qui participent à ces programmes d'adaptation devrait être considéré comme un revenu gagné aux fins de la Prestation fiscale pour le revenu gagné.

## B. Logement

Le logement est sans contredit un important soutien à l'employabilité. Le Comité a été informé que, sans logement acceptable, les gens sont incapables de trouver un emploi ou de rester sur le marché du travail<sup>298</sup>. Les ménages à faible revenu et les petits salariés sont plus susceptibles que les autres de vivre dans un logement locatif et d'avoir un « besoin impérieux de logement »<sup>299</sup>. D'après la Société canadienne d'hypothèques et de logement, en 2001 « 45,6 p. 100 des ménages locataires d'âge actif dont les soutiens avaient de faibles liens avec le marché du travail se trouvaient en situation de besoin impérieux »<sup>300</sup>. Les groupes qui risquent particulièrement d'être confrontés à un besoin

298 La Société canadienne d'hypothèques et de logement définit un logement acceptable comme un logement en bon état, d'une taille appropriée au ménage et à prix abordable.

299 Les ménages qui ont un besoin impérieux de logement n'ont pas de logement acceptable.

300 John Engeland et Roger Lewis, « Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement » dans *Horizons*, volume 7, numéro 2, Projet de recherche sur les politiques, décembre 2004, p. 27-28, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/CP12-1-7-2F.pdf>.

Je crois que nous sommes tous en faveur de crédits d'impôt pour les salariés à faible revenu. C'est bon pour beaucoup de nos petites et moyennes entreprises et c'est bon pour la communauté, si bien qu'il serait difficile d'être contre cette position. Je crois que nous serions tous d'accord<sup>295</sup>.

**M<sup>me</sup> Diane Brisebois**  
**Conseil canadien du commerce de détail**

En fait, pour beaucoup de familles à revenu faible et moyen, le taux d'imposition marginal réel, compte tenu des prestations fondées sur le revenu, est supérieur à 60 p. 100 et donc plus élevé que le taux applicable à la tranche supérieure des revenus. C'est non seulement inéquitable, mais cela transmet aussi un message puissamment négatif quant au mérite du travail, de l'épargne et du perfectionnement des compétences dans l'économie<sup>296</sup>.

**M. Michael Murphy**  
**Chambre de commerce du Canada**

Comme nous l'avons indiqué précédemment dans le présent chapitre, la Prestation fiscale pour le revenu gagné est un crédit d'impôt remboursable accordé aux personnes à faible revenu dont la rémunération est supérieure à 3 000 \$ (1 750 \$ dans le cas des travailleurs admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées). La prestation maximale pour les travailleurs vivant seuls est de 500 \$ (obtenue lorsque le revenu gagné atteint 5 500 \$), elle est de 750 \$ pour les travailleurs admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées (revenu gagné qui atteint 5 500 \$) et de 1 000 \$ pour les chefs de famille monoparentale et les couples (revenu gagné qui atteint 8 000 \$). La prestation est réduite selon un taux de 15 p. 100 lorsque le revenu gagné atteint 9 500 \$ (dans le cas des personnes seules) ou 14 500 \$ (pour les couples et les chefs de famille monoparentale). Cette mesure devrait avoir pour effet d'inciter plus de 1,2 million de personnes à rester sur le marché du travail et d'encourager quelque 60 000 personnes à travailler<sup>297</sup>.

Le Comité souscrit à cette mesure, qu'il considère comme une bonne assise pour renforcer l'incitation au travail des personnes à faible revenu dans les années à venir. Il encourage le gouvernement fédéral à consulter les provinces et les territoires pour faire en sorte que la Prestation fiscale pour le revenu gagné soit appliquée en harmonie avec leurs programmes de soutien et d'aide sociale.

295 Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 10 h 55.

296 Témoignages, réunion n° 09, 20 juin 2006 à 9 h 45.

297 Ministère des Finances, 19 mars 2007, p. 82-87, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.



Les témoins ont formulé un bon nombre de propositions visant à augmenter le revenu des travailleurs peu rémunérés, notamment une stratégie nationale antipauvreté, un crédit d'impôt pour emploi, une réduction des taux d'imposition et/ou une hausse de l'exemption personnelle de base, un crédit d'impôt de base remboursable fondé sur le revenu, une hausse du salaire minimum et des modifications au régime d'assurance-emploi (pour rendre les prestations plus adéquates, élargir la protection, etc.).

Les propositions qui ont reçu le plus d'attention sont la hausse du salaire minimum fédéral et l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu. La responsabilité du salaire minimum fédéral a été déléguée aux gouvernements provinciaux et territoriaux il y a plus de 10 ans. Depuis décembre 1996, le salaire minimum pour adultes qui est applicable dans chaque province et territoire est devenu le salaire minimum fédéral pour les travailleurs (y compris ceux de moins de 17 ans) régis par la partie III du *Code canadien du travail*. La plupart des témoins favorables à une augmentation du salaire minimum fédéral étaient d'avis qu'un taux horaire de 10 \$ serait suffisant pour répondre aux besoins des travailleurs à faible revenu, mais aucun consensus ne s'est dégagé sur l'impact économique de cette mesure<sup>293</sup>. Le Comité a été informé qu'un taux unique ne serait pas adapté à la situation du marché du travail dans les différentes régions, et il pourrait entraîner des pertes d'emplois s'il était fixé trop haut.

Quant à l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable fondé sur le revenu, de nombreux témoins se sont prononcés en faveur de la Prestation fiscale pour le revenu gagné, mesure proposée d'abord dans la Mise à jour économique et financière de novembre 2005 et annoncée finalement dans le budget 2007. Cette prestation a pour objet de désamorcer le piège de l'aide sociale et de renforcer l'incitation à travailler chez les personnes à faible revenu qui sont déjà actives en leur procurant un supplément qui contribuera à « rendre le travail payant ».

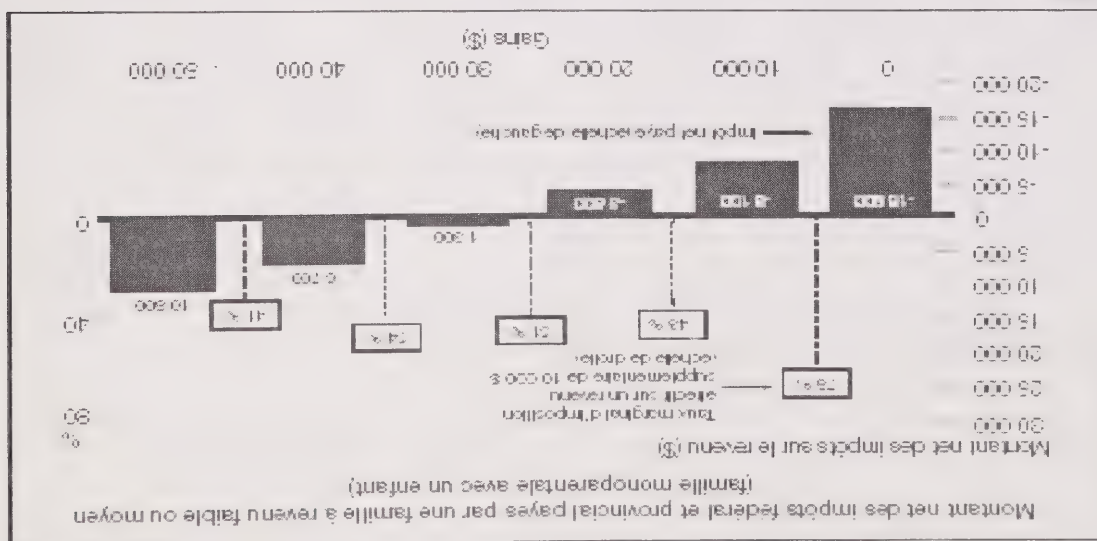
Je préconise une politique assez générale, soit un crédit d'impôt applicable aux emplois. Il s'agit d'accorder une subvention aux personnes qui travaillent. Par exemple, il peut s'agir de 3 \$ ou 4 \$ de l'heure pour toutes les heures travaillées. Ce type de politique, qui est appliqué aux États-Unis, a eu un effet assez positif en termes de réduction de la pauvreté. Au Canada, le ministère des Finances a abordé brièvement une politique de ce genre dans un précédent budget, mais ne l'a pas encore élaborée. Bref, je crois qu'un crédit d'impôt applicable à l'emploi serait une politique profitable<sup>294</sup>.

**M. Andrew Sharpe**  
**Centre d'étude des niveaux de vie**

La question du salaire minimum fédéral a aussi été traitée dans le récent rapport d'examen des normes du travail fédérales. Voir : Examen des normes du travail fédérales, *Équité au travail* — Des normes du travail fédérales pour le XXI<sup>e</sup> siècle, 2006, p. 264-269, <http://www.fls-ntf.gc.ca/doc/fin-rpt-f.pdf>.

294 Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 12 h 30.

Figure 1 – Taux marginal d'imposition effectif au Canada



1. Le « montant net des impôts sur le revenu » correspond à l'excédent des impôts sur les prestations (y compris l'aidé social). Les taux marginaux d'imposition effectifs tiennent compte de la réduction des prestations et de l'augmentation des impôts pour chaque dollar supplémentaire gagné. Par exemple, une personne dont les gains passeraient de 0 \$ à 10 000 \$ perdrait 78 % des dollars supplémentaires gagnés.

2. Les données s'appliquent à la moyenne pondérée de huit provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador. Le niveau des prestations d'aide sociale et les taux de réduction varient considérablement d'une province à l'autre, donc la ligne complète d'aucune exemption du revenu gagné.

Source : Ministère des Finances Canada

Source : Ministère des Finances, *La Mise à jour économique et financière*, novembre 2005, p. 134  
<http://www.fin.gc.ca/ec2005/ec/ecctf2005.pdf>

Le Comité a appris que, si le Canada veut rester compétitif, il doit encourager une plus grande participation de tous les Canadiens à la vie active. Le Conseil national du bien-être social a rappelé au Comité qu'en nous attaquant au problème d'employabilité des personnes à faible revenu, nous réduirons les coûts actuels et futurs des services sociaux, des soins de santé et du système de justice. De nombreux groupes ont préconisé des mesures permettant d'accroître les ressources financières des personnes à faible revenu, de supprimer les obstacles financiers à la participation à la vie active et d'atténuer l'impact de la pauvreté sur la vie des Canadiens.

Il y a différentes façons d'aider les travailleurs à faible revenu, mais il semble tout simplement inacceptable que dans notre système, quelqu'un puisse travailler à temps plein pendant un an et demeurer quand même sous le seuil de la pauvreté. Cela n'a aucun sens dans une société qui essaie d'être productive et concurrentielle.<sup>292</sup>

Mme Sheila Regehr  
 Conseil national du bien-être social

Canada, notamment la nécessité d'offrir des incitations au travail plus intéressantes (p. ex. une rémunération après impôt plus élevée) et un meilleur accès aux logements abordables et aux services de garde.

## A. Incitations au travail

Des taux marginaux d'imposition élevés sur le revenu des particuliers peuvent constituer d'importantes contre-incitations au travail. Dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, une augmentation du revenu due à une rémunération entraîne une hausse des impôts, une baisse des prestations d'aide sociale et une réduction des services sociaux et des crédits d'impôt remboursables fondés sur le revenu. Comme l'illustre la figure 1, un chef de famille monoparentale type qui a un enfant perd 78 cents sur chaque dollar gagné s'il porte son revenu gagné de 0 \$ à 10 000 \$. Il se trouve alors désavantagé en comparaison, par exemple, d'une personne dans la même situation familiale qui voit sa rémunération passer de 40 000 \$ à 50 000 \$. Celle-ci perdrait 41 cents pour chaque dollar gagné, ce qui est quand même une réduction marquée, mais pas aussi importante que celle qui touche le bénéficiaire de l'aide sociale. Le taux marginal d'imposition élevé pour les bénéficiaires de l'aide sociale est parfois appelé « piège de l'aide sociale ».



régimes d'assurance et de retraite et entraîne souvent moins de stress lié entre autres à la

<sup>288</sup>

À l'heure actuelle, 13 p. 100 des travailleurs, soit près de 1,7 million, occupent un emploi temporaire à contrat, saisonnier, occasionnel ou intérimaire. En 1989, c'était 1 sur 10; aujourd'hui, c'est 1 sur 5. Deux millions de travailleurs canadiens vivent dans la pauvreté. Ils travaillent 40 heures par semaine mais n'atteignent même pas le seuil de la pauvreté<sup>289</sup>.

M. Jorge Garcia-Orgales  
Syndicat des métaux

Dans les entreprises sous réglementation fédérale, il semble qu'environ 26 p. 100 de l'effectif occupe des emplois atypiques. Ces emplois sont concentrés dans certains secteurs, comme le transport routier, où 23 p. 100 des travailleurs sont à leur compte ou ont été engagés à contrat directement par l'employeur sous réglementation fédérale et 6 p. 100 viennent de bureaux de placement. En outre, selon les estimations, la fréquence du travail temporaire et contractuel est relativement élevée dans les petites et moyennes entreprises<sup>290</sup>.

Les normes du travail fédérales s'appliquent à une proportion de la main-d'œuvre canadienne qui est bien inférieure à 10 p. 100. Malgré le nombre relativement faible de travailleurs visés par la partie III du *Code canadien du travail*, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les normes du travail qui régissent les employeurs sous réglementation fédérale et leurs employés favorisent des milieux de travail équitables, sains, stables et productifs, ce qui est une version abrégée du résultat stratégique établi pour le Programme du travail<sup>291</sup>. Le gouvernement fédéral est en train d'analyser les recommandations présentées dans le rapport final d'examen des normes du travail fédérales et de consulter les intervenants. De nombreux changements se sont produits dans les milieux de travail sous réglementation fédérale depuis l'adoption de la partie III du *Code canadien du travail*; c'est pourquoi tous les membres du Comité encouragent le ministre du Travail à faire sans tarder le nécessaire pour actualiser la loi en proposant des modifications qui permettront de rendre plus productifs les milieux de travail sous réglementation fédérale et qui offriront aux travailleurs les meilleures normes d'emploi minimales possible.

Les témoignages présentés sur l'employabilité des travailleurs à faible revenu ont fait ressortir plusieurs autres questions que la croissance des emplois précaires au

288 H. Arthurs, commissaire, *Équité au travail* — Des normes du travail fédérales pour le XXI<sup>e</sup> siècle, rapport final d'examen des normes du travail fédérales, 2006, p. 28–29, <http://www.ft-s-nf.gc.ca/doc/fin-rpt-f.pdf>.

289 Témoignages, réunion n° 63, 21 mars 2007 à 16 h 00.

290 H. Arthurs, *op. cit.*, p. 247.

291 Ressources humaines et Développement social Canada, *Budget des dépenses 2007-2008 — Rapport sur les plans et les priorités*, 2007, p. 58–62, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/0708/hrsd-rhsc/rhsc-rhsc-f.pdf>.

Par le passé, le « mur du bien-être social » a été un grave problème. Cette expression décrivait le fait que beaucoup de personnes prises au piège du bien-être social n'avaient aucune occasion de quitter l'aide sociale. Nous croyons qu'il existe également un « mur des faibles salaires » qui retient des centaines de milliers de travailleurs dans des emplois mal rémunérés qui ne comportent presque pas d'avantages sociaux. Ces emplois n'offrent aucune possibilité de faire des études et de recevoir de la formation ou de l'avancement. Ils y font même obstacle. Beaucoup de travailleurs qui ont ces emplois travaillent pendant de longues heures, selon des horaires irréguliers, et beaucoup également sont sous-employés<sup>285</sup>.

#### Conseil national du bien-être social

Bien que les travailleurs peu rémunérés risquent d'avoir un faible revenu, ils sont relativement peu nombreux à connaître une situation permanente de faible revenu<sup>286</sup>. Environ 20 p. 100 des Canadiens ont connu une situation de faible revenu pendant au moins un an entre 1999 et 2004, mais seuls 2,2 p. 100 ont eu un faible revenu pendant chacune des années de cette période, soit à peu près la moitié du taux de faible revenu persistant sur la période de 1993 à 1998. Près de 50 p. 100 des travailleurs peu rémunérés sont le principal gagne-pain de leur famille. Ce sont en général les personnes seules et les chefs de familles monoparentales qui se trouvent le plus souvent en situation de faible revenu. La proportion des Canadiens qui s'appuie sur un faible revenu après l'impôt est tombée à 10,8 p. 100 en 2005, ce qui est beaucoup plus bas que le sommet de 15,7 p. 100 atteint en 1996<sup>287</sup>.

Un autre symptôme des changements structurels en cours sur le marché du travail canadien est l'augmentation des emplois atypiques temporaires connus sous le nom d'« emplois précaires ». D'après un rapport récent sur les normes du travail fédérales relevant du *Code canadien du travail*, environ 32 p. 100 des travailleurs canadiens occupent un emploi temporaire ou à temps partiel ou sont à leur compte, ce qui représente sept points de pourcentage de plus qu'à la fin des années 1980. Bien que certains aient choisi volontairement cette situation, il ressort que 75 p. 100 des travailleurs temporaires et 25 p. 100 des employés à temps partiel et des travailleurs autonomes préféreraient un emploi permanent à temps plein, car ce type d'emploi est mieux rémunéré, comporte des

285 Conseil national du bien-être social, *Mémoire sur l'employabilité au Canada*, présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 28 septembre 2006, p. 6.

286 Il importe de faire une distinction entre les travailleurs peu rémunérés et les travailleurs à faible revenu. Les travailleurs peu rémunérés ont un faible taux de rémunération horaire, mais ils ne sont pas tous des travailleurs à faible revenu, car il faut prendre en considération le revenu des autres membres de la famille. Les travailleurs à faible revenu ont un revenu familial inférieur au seuil de faible revenu après impôt établi par Statistique Canada. Ce seuil est une mesure statistique qui détermine le seuil de revenu au-dessous duquel un ménage consacrerait en moyenne au moins 20 points de pourcentage de plus que le ménage moyen pour la nourriture, les vêtements et le logement (compte tenu de la taille de la famille et de la collectivité).

287 Statistique Canada (avril 2006), <http://www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2006006.pdf>, p. 7-10.



(y compris des aides à la mobilité) aux participants admissibles pour faciliter leur intégration au marché du travail. La liste des services de soutien pouvant faire l'objet d'une aide financière devrait être établie de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires, les groupes de personnes handicapées et les organisations autochtones.

## TRAVAILLEURS À FAIBLE REVENU

Des marchés internationaux plus compétitifs, l'évolution rapide des technologies, la transition vers l'économie du savoir et une foule d'autres facteurs structurels continuent de façonner le mode de travail des Canadiens et les relations qu'ils entretiennent avec leur employeur. Ces changements structurels ont de lourdes conséquences pour le marché du travail canadien, et surtout pour les travailleurs non qualifiés et peu rémunérés. Selon Statistique Canada, la fréquence des emplois peu rémunérés (moins de 10 \$ l'heure en dollars de 2001) est demeurée plutôt stable (autour de 16 p. 100) entre 1981 et 2004, pendant que la fréquence des emplois bien rémunérés (30 \$ ou plus l'heure) est passée de 8,5 p. 100 à 11,4 p. 100 pendant la même période<sup>281</sup>. Entre 1981 et 2004, le salaire réel moyen des travailleurs de 17 à 64 ans occupant un emploi peu rémunéré a augmenté de 2,6 p. 100, par rapport à 3,1 p. 100 dans les autres emplois. L'augmentation salariale moyenne chez les femmes qui occupaient un emploi peu rémunéré correspondait à la moitié environ de celle des hommes. Le résultat contraire s'est produit pour ce qui est de l'augmentation salariale moyenne dans d'autres emplois, la hausse chez les femmes étant deux fois et demie plus élevée que chez les hommes, ce qui est sûrement dû en partie au fait que la proportion des travailleuses diplômées d'université a plus que doublé entre 1981 et 2003<sup>282</sup>. Le travail peu rémunéré est fréquent chez les personnes qui ont un faible niveau de scolarité<sup>283</sup>.

L'évolution du marché du travail au cours des dix ou vingt dernières années a eu des conséquences négatives importantes pour bon nombre d'employés. Les emplois sont de plus en plus précaires : il y a de plus en plus d'emplois temporaires, à temps partiel, à contrat et saisonniers. Cela signifie que de moins en moins de travailleurs sont en mesure de décrocher des emplois pour lesquels le salaire, le nombre d'heures et les avantages sociaux permettent aux familles de joindre les deux bouts<sup>284</sup>.

M<sup>me</sup> Susan Nasser  
Nova Scotia Association of Social Workers

281	R. Morissette et G. Picot. <i>Le travail peu rémunéré et les familles économiquement vulnérables depuis 20 ans</i> . Statistique Canada, avril 2005, p. 9-10, <a href="http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2005248.pdf">http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2005248.pdf</a> .
282	<i>Ibid.</i> , p. 5, et tableau 6, p. 28.
283	Statistique Canada, <i>Faible rémunération et faible revenu</i> . Série de documents de recherche — Revenu, n° 75F002MIF au catalogue — N° 006, avril 2006, p. 9, <a href="http://www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2006006.pdf">http://www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2006006.pdf</a> .
284	Témoignages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 8 h 45.



## Recommandation 3.25

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne d'autres mesures pour améliorer l'équité salariale et l'équité en matière d'emploi au Canada, qu'il fasse de l'équité salariale un droit humain fondamental protégé par la Charte canadienne des droits et libertés et par le droit canadien en matière de droits de la personne et qu'il conçoive une méthode efficace d'évaluation et de comparaison des emplois et de rajustement des salaires.

## 4. Services de soutien aux personnes handicapées

Au Canada, les provinces et les territoires sont responsables de la plupart des programmes qui offrent un soutien aux personnes handicapées, ainsi que des services aux aidants naturels. Le gouvernement fédéral fournit les ressources financières requises au moyen du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il procure aussi une assistance directe, sous forme d'allègement fiscal, aux personnes handicapées et à leurs aidants, notamment : le crédit d'impôt pour frais médicaux; le crédit d'impôt pour personnes handicapées; la prestation pour enfants handicapés; la déduction pour produits et services de soutien aux personnes handicapées; le crédit d'impôt pour aidants naturels; le crédit d'impôt pour personnes à charge ayant une déficience; le supplément remboursable pour frais médicaux; d'autres crédits d'impôt personnels<sup>280</sup>. De plus, le gouvernement fédéral est directement responsable de la réglementation des mesures de soutien destinées aux membres des Premières nations et aux Inuits, ainsi qu'aux anciens combattants et aux membres des Forces armées canadiennes.

Les membres du Comité reconnaissent que l'accès à des services de soutien est essentiel pour la santé, la sécurité, la qualité de vie et la productivité des personnes handicapées, qui engagent effectivement des frais supplémentaires liés à leur incapacité. Afin d'accroître le nombre de personnes handicapées qui font des études postsecondaires et qui s'intègrent au marché du travail, nous devons améliorer l'accès aux services de soutien.

## Recommandation 3.26

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada mette sur pied des projets pilotes dans le cadre des ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées, en vue d'évaluer s'il est faisable et efficace d'offrir des services de soutien

Pour en savoir plus sur les mesures fiscales pour les personnes handicapées, voir Agence du revenu du Canada, *Que peuvent demander les personnes handicapées comme déduction ou crédit?*, <http://www.cra-arc.gc.ca/tax/individuals/segments/disabilités/deductions/menu-f.html>.

Le gouvernement fédéral pourrait également donner l'exemple, puisque c'est un des principaux employeurs au Canada, sinon le premier. Il faut également que les secteurs privé et à but non lucratif constatent que le gouvernement valorise les capacités des personnes ayant un handicap. Si le gouvernement ne réussit pas à augmenter le pourcentage des handicapés parmi ses employés, les autres groupes d'employeurs recevront un message très négatif<sup>279</sup>.

M. Louis Buschman  
À titre personnel

Les membres du Comité estiment que le gouvernement fédéral devrait servir de modèle aux employeurs canadiens et d'employeur de choix pour les personnes handicapées. Il doit travailler à instaurer un climat de travail respectueux et propice à l'intégration qui valorise les compétences et aptitudes diverses des personnes handicapées et il doit veiller à ce que des mesures d'adaptation valables soient prises.

### Recommandation 3.23

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les employeurs et les parties concernées, établisse de nouvelles incitations fiscales pour encourager les employeurs à prendre les mesures d'adaptation nécessaires au recrutement et au maintien en emploi des personnes handicapées (équiperment technique, postes de travail modifiés, etc.).

### Recommandation 3.24

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral évalue et améliore son rôle de chef de file et de modèle à suivre en matière de création d'emplois pour les personnes handicapées, notamment en se servant de son pouvoir d'achat pour acquérir des produits et des services fabriqués ou vendus par des personnes handicapées, en étendant le Programme de contrats fédéraux à un plus grand nombre d'employeurs, en examinant et en faisant en sorte que toutes les occasions d'emploi au gouvernement fédéral et au sein de ses organismes soient accessibles aux personnes handicapées.

fédéral encourage les employeurs, par des mesures incitatives, à offrir des emplois durables aux personnes handicapées. D'autres encore ont suggéré que la fonction publique fédérale devienne un chef de file et un modèle à suivre dans le dossier de l'emploi des personnes handicapées.

Nous devons continuer de sensibiliser les gens, de prendre des mesures et de favoriser l'établissement d'une culture organisationnelle ouverte aux personnes handicapées. Du point de vue tant physique que culturel, nous avons besoin d'un milieu de travail qui met les gens à l'aise et les incite à faire connaître leurs besoins, et pour prendre les mesures d'adaptation qui s'imposent, nous devons tous faire preuve d'une plus grande sensibilité et nous montrer disposés à adapter nos pratiques<sup>276</sup>.

**M<sup>me</sup> Karen Ellis**  
**Agence de gestion des ressources humaines**  
**de la fonction publique du Canada**

Les petites entreprises auront probablement besoin d'aide pour absorber les coûts de l'équipement technique. Bien sûr, elles ont déjà le devoir d'adapter leur milieu de travail en vertu de la loi sur les droits de la personne, mais pour rendre la chose possible, je pense que le gouvernement du Canada pourrait faire sa part directement ou par les provinces en créant un nouveau fonds pour que les frais d'adaptation soient financés à même les fonds publics<sup>277</sup>.

**M. John Rae**  
**Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada**

C'est un aspect très important, parce que nous devons faire davantage, avec l'appui du gouvernement, pour faciliter l'embauche des personnes ayant des déficiences visuelles, parce qu'il y a vraiment beaucoup de gens dans cette catégorie qui travaillent dans toutes sortes d'emplois. Mais il faut surmonter cette peur initiale. Nous constatons habituellement que lorsqu'un employeur embauche un non-voyant, il a tendance à en embaucher d'autres. La difficulté est de faire embaucher la première personne, de convaincre l'employeur qu'avec un système de soutien approprié, avec un équipement modifié et quelques autres changements, cette personne peut, à côté des autres employés, faire un travail de façon très efficace<sup>278</sup>.

**M. Bill McKeown**  
**Institut national canadien pour les aveugles**

---

276	Témoignages, réunion n° 12, 26 septembre 2006 à 11 h 35.
277	Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 11 h 15.
278	Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 10 h 20.



### 3. Mesures législatives et politiques pour l'équité en emploi

Le Canada s'est doté de mesures législatives, de politiques, de programmes et de pratiques visant à assurer l'équité en emploi des personnes handicapées. La fonction publique fédérale, les employeurs sous réglementation fédérale et les employeurs distincts<sup>271</sup> sont tous assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui a pour objet de réaliser l'égalité en milieu de travail pour quatre groupes désignés : les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* (articles 2 et 15) oblige le gouvernement fédéral et les employeurs sous réglementation fédérale à prendre des mesures d'adaptation, sauf si cela entraîne une contrainte excessive. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a adopté la Politique sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation pour les personnes handicapées dans la fonction publique fédérale.

Ensemble, la fonction publique fédérale, les employeurs sous réglementation fédérale (y compris les sociétés d'État) et les entrepreneurs fédéraux constituent le principal employeur du pays. En 2004, les personnes handicapées représentaient 3,1 p. 100 des effectifs pour tous les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (ce qui exclut les entrepreneurs fédéraux)<sup>272</sup>. « Comparativement à la disponibilité sur le marché du travail, dont le taux était de 5,0 p. 100 d'après l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de 2001, la représentation des personnes handicapées s'élevait à 61,8 p. 100 de leur disponibilité<sup>273</sup>. » En 2005-2006, le taux de représentation des personnes handicapées était plus élevé dans la fonction publique fédérale (5,8 p. 100) que dans les organismes sous réglementation fédérale (2,7 p. 100)<sup>274</sup>. Toutefois, selon le *Rapport annuel 2006* de la Commission canadienne des droits de la personne, la représentation plus élevée dans le secteur public est probablement attribuable à l'augmentation des déclarations volontaires et au vieillissement de la main-d'œuvre, car « les personnes handicapées ont continué de bénéficier d'une part moindre des mesures de recrutement qu'elles étaient en droit d'obtenir » (2,6 p. 100 en mars 2006)<sup>275</sup>.

De nombreux témoins ont dit qu'ils jugeaient nécessaire de sensibiliser les employeurs à la problématique des personnes handicapées et à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation. Certains ont recommandé la création d'un programme pour aider les employeurs, tout particulièrement les petites et moyennes entreprises, à supporter les coûts des mesures d'adaptation. D'autres ont proposé que le gouvernement

271	Les employeurs distincts sont énumérés à l'annexe I de la partie II de la <i>Loi sur les relations de travail</i> dans la <i>fonction publique</i> .
272	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Vers l'intégration des personnes handicapées</i> 2006, chapitre 3, 2006, p. 71-72.
273	<i>Ibid.</i>
274	Commission canadienne des droits de la personne, <i>Rapport annuel 2006</i> , 2007, p. 11-15, <a href="http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2006_RA_fr.pdf">http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2006_RA_fr.pdf</a> .
275	<i>Ibid.</i> , p. 11.

personnelles qu'ils ne peuvent se procurer ou qu'ils ne peuvent pas toujours apporter en classe. Alors, il y a des problèmes auxquels nous devons donner suite. Il y a d'autres enjeux liés à l'accès à l'environnement postsecondaire que nous ne sommes sans doute pas en mesure de régler au moyen de subventions et de prêts individuels<sup>268</sup>.

M<sup>me</sup> Caroline Weber  
Ministère des Ressources humaines et du Développement social

### Recommandation 3.21

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, analyse les besoins et prenne des mesures pour améliorer l'accès des étudiants handicapés aux installations d'enseignement.

### Recommandation 3.22

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties concernées, évalue si des mesures sont nécessaires pour faciliter la transition des jeunes personnes handicapées entre les études et le marché du travail et que le cas échéant, il établisse de telles mesures.

## 2. Programme d'aide aux entrepreneurs ayant une incapacité

Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada peut aider les personnes handicapées à mettre sur pied ou à agrandir une petite entreprise. Le Programme d'aide aux entrepreneurs ayant une incapacité offre aux personnes handicapées de l'Ouest canadien différents services d'aide aux entreprises, par exemple la préparation d'un plan d'affaires, des services de mentorat et de counselling, une formation en administration des affaires et l'accès à des prêts d'au plus 125 000 \$<sup>269</sup>. Depuis sa création en 1997-1998, le programme a accordé 750 prêts totalisant 16,2 millions de dollars à des entrepreneurs handicapés, dont 65 p. 100 exploient actuellement des entreprises<sup>270</sup>.

268

Témoignages, réunion n° 12, 26 septembre 2006 à 11 h 55.

269

Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada, *Aide aux entreprises de l'Ouest du Canada — Programme d'aide aux entrepreneurs ayant une incapacité*, [http://www.wd.gc.ca/finance/programsedp\\_f.asp](http://www.wd.gc.ca/finance/programsedp_f.asp).

270

Ressources humaines et Développement social Canada, *Vers l'intégration des personnes handicapées* 2006, chapitre 3, 2006, p. 63.

financement pour cet objectif en conformité avec les ententes fédérales-provinciales-territoriales.

### Recommandation 3.20

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada effectue une évaluation approfondie du volet de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones qui vise les personnes handicapées et que, d'après les résultats de cette évaluation, il apporte les modifications nécessaires pour accroître l'activité des Autochtones handicapés.

Le gouvernement fédéral a également plusieurs programmes qui offrent un soutien aux étudiants handicapés de niveau postsecondaire : le Programme canadien de prêts aux étudiants, la Subvention canadienne pour études concernant les mesures d'adaptation destinées aux étudiants ayant une incapacité permanente et la Subvention canadienne pour l'accès aux études à l'intention des étudiants ayant une incapacité permanente<sup>266</sup>. En 2004-2005, 22 millions de dollars de subventions ont été versés à des étudiants qui ont une incapacité permanente<sup>267</sup>.

Le Comité a appris qu'en plus d'avoir besoin d'une aide financière, les étudiants handicapés de niveau postsecondaire n'ont pas facilement accès aux installations d'enseignement. Il estime qu'une loi nationale sur les personnes handicapées permettrait d'atténuer les problèmes généraux d'accès aux immeubles et aux services de transport au Canada, mais aussi qu'il faut faire plus pour améliorer sans tarder l'accessibilité des établissements d'enseignement postsecondaire en particulier. En outre, il est d'avis qu'on peut faire plus pour les étudiants handicapés de niveau postsecondaire qui ont fini leurs études, mais qui ont besoin d'une aide pour s'intégrer au marché du travail.

[...] le principal enjeu au chapitre de l'éducation postsecondaire concerne plutôt l'accès au milieu d'apprentissage, le fait qu'il y a certaines choses dont les étudiants ont besoin, mais qu'ils ne peuvent tout simplement pas payer d'eux-mêmes. Si un étudiant doit se rendre dans un laboratoire et qu'il faut apporter des modifications spéciales au matériel de ce laboratoire, l'étudiant ne peut tout simplement pas faire modifier le laboratoire à ses frais ou demander une subvention. Il peut également s'agir d'aides techniques

266 Pour en savoir plus sur ces subventions, voir le site de Cibleétudes, [http://www.cibleétudes.ca/fr/partager/financer/generer/ON/plein/public/demande\\_subventions/incapacite.shtml](http://www.cibleétudes.ca/fr/partager/financer/generer/ON/plein/public/demande_subventions/incapacite.shtml).

267 Ressources humaines et Développement social Canada, *Programme canadien de prêts aux étudiants — Rapport annuel 2003-2004*, 2006, p. 24-25, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/pcpe/Publications/07\\_pu\\_Rapportannuel20032004.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/pcpe/Publications/07_pu_Rapportannuel20032004.pdf).



professionnelle<sup>261</sup>. Sur la période de 2003-2004 à 2005-2006, le nombre de bénéficiaires de la prestation d'invalidité qui sont retournés au travail a augmenté de 39 p. 100<sup>262</sup>.

Le Programme de partenariats pour le développement social (volet pour les personnes handicapées) offre des subventions et des contributions à l'appui des activités nationales d'organismes sociaux sans but lucratif qui cherchent à répondre aux aspirations et aux besoins en développement social des personnes handicapées et à faciliter leur intégration à tous les aspects de la société canadienne comme citoyens à part entière<sup>263</sup>. En 2005-2006, une partie des 11 millions de dollars alloués dans le cadre de ce programme a été investie dans des projets d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées<sup>264</sup>.

Comme mentionné dans la section précédente du rapport, la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones prévoit des fonds pour aider les Autochtones handicapés à s'intégrer pour de bon à la population active. En outre, Ressources humaines et Développement social Canada encourage les signataires d'entente sur le développement des ressources humaines autochtones à faire bénéficier aussi les personnes handicapées de tous leurs services et activités<sup>265</sup>. Il existe peu d'information sur l'efficacité de ce volet de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Compte tenu des faibles taux d'emploi des Autochtones, le Comité estime que ceux qui sont handicapés se butent contre de multiples obstacles à l'emploi et qu'il faut faire plus pour les aider à surmonter ces graves difficultés.

### Recommandation 3.19

**Le Comité recommande que l'un des objectifs du récent investissement de 500 millions de dollars proposé pour les nouveaux programmes d'aide à l'emploi soit l'intégration effective des personnes handicapées au marché du travail en vue notamment d'améliorer les perspectives d'emploi de celles qui sont confrontées à de multiples obstacles à l'emploi. Il faudrait établir de nouveaux niveaux de**

261	Pour en savoir plus sur le Programme de réadaptation professionnelle, voir : <a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pub/feuilles/rehabprof.shtml">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pub/feuilles/rehabprof.shtml</a> .
262	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Présentation du Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada</i> , pour le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 26 septembre 2006.
263	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Modalités d'application du Programme de partenariats pour le développement social</i> , <a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pjp/ds/04_PPDs/Modalites.shtml">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pjp/ds/04_PPDs/Modalites.shtml</a> .
264	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Programmes d'emploi du gouvernement fédéral aux personnes handicapées</i> , présentation au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 26 septembre 2006, p. 9.
265	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Vers l'intégration des personnes handicapées</i> 2006, chapitre 3, 2006, p. 65.

257	Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Développement social Canada, <i>Budget principal des dépenses 2006-2007 – Rapport ministériel sur le rendement</i> , p. 27, <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-fra.pdf">http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-fra.pdf</a> .
258	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Assurance-emploi – Rapport de contrôle et d'évaluation 2005</i> , présentée à la ministre de Ressources humaines et Développement social Canada par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, 31 mars 2006, p. 110 <a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce/2005.pdf">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce/2005.pdf</a> .
259	Témoignages, réunion n° 27, 26 octobre 2006 à 13 h 15.
260	Association canadienne des paraplégiques, <i>Sommaire</i> , mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 2006, p. 3.

La prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada offre une protection du revenu aux cotisants du Régime qui ne peuvent pas travailler en raison d'une invalidité grave et prolongée. Un de ses objectifs est de faciliter le retour au travail de ceux qui en sont capables en fournissant les services d'un programme de réadaptation

#### Association canadienne des paraplégiques

Les employeurs ne sont prêts à embaucher de telles personnes que dans le cadre d'un programme de subventions, notamment, la Subvention salariale ciblée, d'où des périodes fréquentes de chômage et de nombreux emplois de courte durée. Dès que le financement est [terminé], on abandonne la personne, qui doit se remettre à chercher un emploi.<sup>260</sup>

#### M. Bob Wilson Social and Enterprise Development Innovations

Comme les membres du comité le savent, le taux de participation des personnes handicapées au marché du travail est nettement inférieur à celui de la population en général. Comme les programmes de soutien à l'emploi les plus efficaces du gouvernement fédéral sont liés à la participation au marché du travail et à la contribution à la caisse de l'AE, beaucoup de personnes handicapées n'ont droit à aucune prestation et sont donc mal servies.<sup>259</sup>

dans le cadre des Services d'aide à l'emploi. En 2005-2006, le taux de participation des personnes handicapées aux PEMS était de 4,6 p. 100.<sup>257</sup> Des témoins ont affirmé qu'il est difficile pour les personnes handicapées d'accumuler le nombre d'heures de travail requis pour avoir droit à certaines prestations d'assurance-emploi, car beaucoup d'entre elles n'ont pas un niveau d'activité élevé. Certains témoins ont mis en doute l'efficacité de ces mesures étant donné que les employeurs qui recrutent des personnes handicapées grâce à des subventions salariales peuvent mettre fin à l'emploi une fois le financement disparu. Selon les résultats des évaluations sommatives effectuées dans plusieurs provinces et territoires, « les PEMS semblent donner lieu à des impacts positifs nets modestes sur les participants selon le programme, le type de client et la province ou le territoire<sup>258</sup> ».



a été de 218 millions de dollars<sup>253</sup>. Le 22 novembre 2007, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a annoncé que les ententes seraient prorogées jusqu'au 31 mars 2009 avec un investissement annuel de 223 millions de dollars<sup>254</sup>.

Pendant les audiences, des témoins ont mis en doute l'efficacité des ententes sur le marché du travail pour les personnes handicapées. Certains ont dit qu'il fallait les revoir et les réviser. D'autres ont fait valoir que le niveau de financement est insuffisant et ne tient pas compte des multiples obstacles à l'emploi que les personnes handicapées doivent surmonter pour s'intégrer au marché du travail.

En 2003, les ministres responsables des services sociaux ont approuvé le cadre multilatéral portant sur les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées. C'est ce qui a remplacé l'AEPH, soit l'initiative d'aide à l'employabilité des personnes handicapées. Bien que le but de ce cadre est d'améliorer l'employabilité des Canadiens ayant une déficience, le financement actuel est insuffisant. Dans le budget de 2003, 193 millions de dollars ont été débloqués, mais il faudrait que ce montant soit doublé, au minimum. Il faut que ça se fasse parce que les ententes sur le marché de travail actuelles ne prennent pas en compte la situation des personnes ayant une déficience<sup>255</sup>.

M<sup>me</sup> Marie White  
Conseil des Canadiens avec déficiences

### c) Autres programmes

Les autres programmes administrés par Ressources humaines et Développement social Canada sont les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), la Prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada, le Programme de partenariats pour le développement social (volet pour les personnes handicapées), la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (volet pour les personnes handicapées) et les programmes d'aide financière pour les études postsecondaires.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2 du présent rapport, les PEMS sont prévues par la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les personnes handicapées admissibles peuvent bénéficier de quatre prestations d'emploi : Subventions salariales ciblées, Aide au travail indépendant, Développement des compétences et Partenariats pour la création d'emplois<sup>256</sup>. Une mesure de soutien axée sur le client est aussi offerte

253 Ressources humaines et Développement social Canada, *Vers l'intégration des personnes handicapées* 2006, chapitre 3, 2006, p. 58-59.

254 Ressources humaines et Développement social Canada, *Le gouvernement du Canada aide les personnes handicapées à participer pleinement à la population active*, communiqué de presse, 22 novembre 2007, <http://nouvelles.gc.ca/web/view/tr/index.jsp?articleid=3630298>.

255 Témoignages, réunion n° 19, 23 octobre 2006 à 9 h 50.

256 Pour en savoir plus sur les prestations d'emploi et mesures de soutien, voir : <http://www.rhdsc.gc.ca/tr/dgpe/dis/cia/subventions/pems/modalite.shtml>.



qui doivent surmonter des obstacles multiples pour joindre les rangs de la population active et qui sont devenues par conséquent des citoyennes et des citoyens marginalisés<sup>251</sup> du Canada.

Neil Squire Society

### Recommandation 3.18

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente les sommes affectées au Fonds d'intégration et élargisse les modalités d'application de ce programme pour favoriser les interventions efficaces de longue durée et les activités de développement des compétences, en particulier pour la formation professionnelle de base. Une partie des sommes supplémentaires pourrait servir à accroître la participation des employeurs et à informer les personnes handicapées, les employés sur la problématique des personnes handicapées, les mesures d'adaptation en milieu de travail et les outils à leur disposition pour instaurer un milieu de travail propice à l'intégration. Il faudrait accorder une attention particulière au suivi et à la communication des résultats pour faire en sorte que le programme donne les effets escomptés.

### b) Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées

Le Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004. Il permet au gouvernement fédéral de contribuer au financement des programmes et des services qui amélioreraient la situation d'emploi des personnes handicapées<sup>252</sup>. Les gouvernements provinciaux peuvent établir leurs propres priorités et approches en ce qui concerne les besoins des personnes handicapées, mais ils se sont entendus sur certains secteurs prioritaires. Ce sont : l'éducation et la formation; l'emploi; le rapprochement des employeurs et des personnes handicapées; la production de connaissances. Le gouvernement fédéral assume la moitié des coûts des programmes, jusqu'à concurrence du montant précisé dans chaque entente bilatérale. En 2005-2006, sa contribution aux provinces participantes en vertu des ententes

251 Neil Squire Society, *Résumé*, mémoire produit par la Neil Squire Society pour le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, consultations sur l'emploi au Canada, 31 août 2006, p. 2.

252 Le Québec n'a pas souscrit au Cadre, mais a conclu une entente bilatérale distincte avec le gouvernement fédéral. Les territoires, même s'ils appuient les principes énoncés dans le Cadre, n'ont pas non plus signé d'entente bilatérale parce qu'ils trouvaient à redire sur la formule de financement. Pour en savoir plus sur le Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées, voir : [http://socialunion.gc.ca/pwd/multi2003\\_f.html](http://socialunion.gc.ca/pwd/multi2003_f.html).

La plupart des témoins qui ont parlé du Fonds d'intégration étaient très satisfaits des résultats de ce programme. Les résultats d'un rapport d'évaluation publié en 2001 vont dans le même sens; ils montrent que le programme a permis aux participants d'améliorer leurs compétences, leur employabilité, leur confiance en soi, leur estime de soi et leur qualité de vie. Les employeurs et les organisations ont, eux aussi, bénéficié du programme. Environ le tiers des employeurs ont constaté un changement dans l'attitude de leur organisation à l'égard du recrutement de personnes handicapées et près des deux tiers ont engagé au moins un des participants, en général à temps plein et à titre permanent<sup>248</sup>. Une deuxième évaluation sommative a été réalisée en 2003. Les résultats préliminaires indiquent que la majorité des clients sont satisfaits du programme et qu'il demeure pertinent. Il est ressorti de l'évaluation que « le programme comble un manque de services en aidant les personnes handicapées qui ne sont pas bien servies par d'autres programmes des gouvernements fédéral ou provinciaux<sup>249</sup> ».

Bien que le Fonds d'intégration porte une lourde charge, son budget n'a pas augmenté depuis 10 ans. Par conséquent, sa valeur réelle a décliné. Le Comité a appris qu'il existait une liste d'attente. Étant donné le nombre de personnes handicapées qui sont en chômage et non admissibles à d'autres formes d'aide fédérale à l'emploi, de nombreux témoins ont recommandé que le budget du programme soit augmenté. Certains témoins ont aussi indiqué qu'il faudrait des interventions de longue durée pour les personnes handicapées qui sont inactives depuis longtemps ou dont la participation à la vie active n'a jamais été forte. En outre, quelques témoins ont fait valoir la nécessité d'assouplir le programme, en particulier pour tenir compte des besoins particuliers des personnes dont l'incapacité est récurrente ou épisodique et qui peuvent avoir besoin d'une aide à l'emploi sur une plus longue période. Le Comité est d'accord avec les témoins.

Le Fonds d'intégration est la seule intervention offerte aux personnes handicapées qui n'ont pas accès à l'assurance-emploi. Le budget du Fonds n'a pas bougé depuis 1997. L'inflation a érodé les 30 millions de dollars affectés à ce fonds, dont le budget devrait être aujourd'hui de 36,5 millions de dollars pour qu'on soit en mesure d'offrir le même niveau de service, sans plus<sup>250</sup>.

**M. Brian Tapper**  
**TEAM Work Cooperative Ltd.**

Le gouvernement doit quadrupler les ressources du Fonds d'intégration pour les personnes handicapées et en élargir les conditions pour que cet instrument fédéral essentiel puisse soutenir les interventions efficaces à long terme et les possibilités de développement des compétences visant principalement les personnes handicapées

248 Ressources humaines et Développement social Canada, *Évaluation sommative du Fonds d'intégration des personnes handicapées*, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, août 2001, <http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/cs/sp/edd/reports/2001-000459/page02.shtml&hs=yyp>.

249 Ressources humaines et Développement social Canada, *Vers l'intégration des personnes handicapées* 2006, chapitre 3, 2006, p. 60-61.

250 Témoignages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 8 h 55.



concernées, continue d'élaborer et met en œuvre une loi nationale sur les personnes handicapées ayant pour objet de promouvoir et d'assurer la pleine intégration de ces personnes dans la société canadienne.

Les membres du Comité estiment que le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership en favorisant, avec la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux et des autres intervenants, des initiatives qui suppriment les obstacles à l'activité des personnes handicapées et qui les aident à obtenir un emploi rémunéré ou à s'établir à leur compte. Au fil des ans, le gouvernement fédéral a mis sur pied une série de programmes qui tendent vers ces objectifs. La section qui suit présente certains de ces programmes.

## 1. Programmes de Ressources humaines et Développement social Canada

Ressources humaines et Développement social Canada offre des programmes pour aider les personnes handicapées à s'intégrer de façon durable au marché du travail. Ces programmes varient selon que la personne est admissible ou non aux prestations d'assurance-emploi. Le gouvernement fédéral verse aussi des fonds aux provinces et aux territoires pour des programmes et des services qui augmentent les possibilités d'emploi des personnes handicapées.

### a) Fonds d'intégration

Crée en 1997, le Fonds d'intégration est un programme de contributions doté d'un budget annuel de 30 millions de dollars. La plus grande partie de cette somme (26,7 millions de dollars) est affectée aux ententes de contribution, qui ont pour but d'aider les personnes handicapées à surmonter les obstacles à l'emploi. Le restant sert à payer les frais de fonctionnement. Pour être admissibles au soutien du Fonds d'intégration, les personnes handicapées ne doivent pas avoir droit à l'assurance-emploi (y compris aux prestations d'emploi). Le financement peut couvrir la rémunération des participants ou les charges connexes de l'employeur, ainsi que les frais généraux liés à l'organisation, à la réalisation et à l'évaluation d'activités, dont le salaire du personnel. Les participants peuvent aussi avoir droit à une aide financière qui couvre diverses dépenses en totalité ou en partie, comme les services spécialisés, l'équipement, la garde des personnes à charge, les aménagements spéciaux, le transport et les frais de scolarité<sup>247</sup>.

Pour en savoir plus sur le Fonds d'intégration, voir : [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/dgpe/dis/cia/subventions/ph/descf\\_ph.shtml](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/dgpe/dis/cia/subventions/ph/descf_ph.shtml).



organisations non gouvernementales et les intervenants. Certains témoins ont recommandé l'élaboration d'une loi nationale sur les personnes handicapées qui non seulement porterait sur l'emploi, mais prévoirait aussi des mécanismes et des solutions systémiques visant l'intégration des personnes handicapées à la société canadienne en tant que citoyens à part entière.

Le gouvernement du Canada doit prendre les devants et mettre au point une nouvelle stratégie à l'égard du marché du travail, laquelle serait fondée sur les principes de l'intégration complète et de la conception universelle et permettrait alors de vraiment abaisser le niveau historique de chômage et de sous-emploi auquel sont toujours confrontés un si grand nombre de Canadiens handicapés<sup>244</sup>.

#### **Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada**

Selon moi, il serait important d'envisager une loi nationale sur les personnes handicapées qui obligerait les organismes publics, les institutions, les sociétés d'État, etc., à accorder davantage d'importance à l'accessibilité, à consacrer des fonds, à prendre des mesures incitatives et à assurer la formation des employeurs et des institutions, particulièrement les services des ressources humaines, mais aussi tous les niveaux de l'organisation, afin que chacun sache comment apporter sa contribution<sup>245</sup>.

**M<sup>me</sup> Andrea Spindel**

**Marche des dix sous de l'Ontario**

Nous reconnaissons, dans ce document, la responsabilité qui incombe à tous les paliers de gouvernement, de même qu'aux secteurs privé et sans but lucratif. Toutefois, aujourd'hui, nous souhaitons mettre l'accent sur le rôle important que doit jouer le gouvernement fédéral en tant que catalyseur de changement — comme nos collègues de la Marche des dix sous l'ont mentionné plus tôt —, d'abord, en adoptant une loi-cadre sur les personnes handicapées qui proposerait des normes nationales et des définitions dans de nombreux domaines, y compris l'emploi et le soutien de revenu, et qui favoriserait l'inclusion des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie communautaire<sup>246</sup>.

**M. Robert Collins**  
**Partners in Employment - London/Middlesex**

#### **Recommandation 3.17**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les parties**

244 Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada, *Les Canadiens handicapés ont besoin d'une nouvelle stratégie à l'égard du marché du travail*, notes et recommandations à l'intention du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 27 octobre 2006, p. 2.

245

Témoignages, réunion n° 29, 27 octobre 2006 à 9 h 50.

246

Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 10 h 20.

De toutes les personnes handicapées, celles qui ont une maladie mentale grave sont les plus exposées à la stigmatisation au travail et elles butent aussi sur les plus gros obstacles sur le marché de l'emploi. De nombreux écueils jalonnent le chemin de l'emploi des adultes et des jeunes qui ont une déficience psychique : lacunes dans les antécédents professionnels, expérience d'emploi limitée, manque de confiance, peur et anxiété, discrimination et résistance en milieu de travail.<sup>240</sup> stigmatisation sociale et rigidité des programmes de prestations et de soutien du revenu.

**M<sup>me</sup> Jodi Cohen**  
**Association canadienne pour la santé mentale**

De nombreux employeurs n'engagent plus des personnes handicapées par souci de responsabilité sociale corporative, mais bien parce qu'ils croient qu'elles renforcent les ressources et les capacités de l'entreprise et, dans certaines situations, qu'elles créent un avantage concurrentiel. Toutefois, certains employeurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, voient la chose autrement. En outre, lorsque l'invalidité est cachée, par exemple dans les cas de troubles de santé mentale ou d'épilepsie, les progrès n'ont pas été aussi évidents.<sup>241</sup>

**M<sup>me</sup> Andrea Spindel**  
**Marche des dix sous de l'Ontario**

Les employeurs ont clairement reconnu qu'ils ne savent pas où s'adresser pour trouver des personnes handicapées qualifiées et qu'ils s'adressent rarement aux agences de service de leurs communautés respectives. Cela porte à conclure qu'il importe de sensibiliser les employeurs de manière générale à la problématique des personnes handicapées et de les aider à être plus positifs et plus ouverts en matière d'accommodements au travail.<sup>242</sup>

**M. Alar Prost**  
**Innova Integrated Solutions**

## B. Rôle du gouvernement fédéral

Les témoins étaient d'avis que les gouvernements provinciaux et territoriaux, le secteur privé et le secteur sans but lucratif ont d'importantes responsabilités pour ce qui est d'accroître l'employabilité des personnes handicapées, mais ils ont fait valoir que le gouvernement fédéral a un « rôle clé à jouer [car il] doit s'assurer que des emplois sont disponibles pour les personnes ayant une déficience et agir pour que le marché du travail soit inclusif<sup>243</sup> ». Beaucoup d'entre eux ont indiqué qu'il faudrait une stratégie nationale d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées. D'autres ont mis en lumière la nécessité d'une meilleure collaboration sur ces questions entre tous les ordres de gouvernement, les

240	Témoignages, réunion n° 35, 9 novembre 2006 à 8 h 35.
241	Témoignages, réunion n° 29, 27 octobre 2006 à 8 h 45.
242	Témoignages, réunion n° 63, 21 mars 2007 à 15 h 50.
243	Témoignages, réunion n° 19, 23 octobre 2006 à 9 h 50.

des employeurs de prendre des mesures d'adaptation, ou même ce que nous appelons le « piège de l'aide sociale », où les personnes handicapées jouissent de services de soutien grâce à l'aide sociale, et, à certains endroits, perdent l'accès à ces services lorsqu'elles touchent un revenu. Cela les dissuade de participer à la vie active.<sup>237</sup>

M<sup>me</sup> Caroline Weber  
Bureau de la condition des personnes handicapées  
Ministère des Ressources humaines et du Développement social

## 2. Autres obstacles

Le Comité a aussi été informé que l'intégration des personnes handicapées au marché du travail nécessite un meilleur accès aux transports, aux établissements d'enseignement et aux lieux de travail, de même que des aménagements de travail (des heures de travail assouplies, des aides techniques, des postes de travail modifiés, etc.). Les personnes handicapées doivent avoir accès à des services d'information sur le marché du travail, de formation professionnelle et d'aide à l'emploi pour pouvoir se préparer au monde du travail et s'y intégrer de façon durable. Des témoins ont indiqué qu'il y a des lacunes dans les programmes d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées qui n'ont pas un niveau d'activité élevé. Ils ont expliqué les difficultés particulières vécues par les personnes qui ont une maladie mentale et celles qui ont une incapacité épisodique et « invisible ». Leur activité est davantage sporadique et elles peuvent avoir besoin d'un régime de travail assoupli pour conserver leur emploi. Les employeurs aussi doivent recevoir un soutien. Ils ont besoin qu'on les aide à identifier et à recruter des personnes handicapées et qu'on les renseigne sur les aménagements spéciaux et les appareils fonctionnels.<sup>238</sup>

Une pléthore d'obstacles surgit au travail pour les femmes handicapées. Une étude sur les besoins en aide à l'emploi des personnes avec incapacités révèle que la nécessité de « structures modifiées au travail », comme des mains courantes et des rampes, du transport accessible pour aller et revenir du travail, du stationnement, des ascenseurs, des toilettes et des postes de travail modifiés, est presque deux fois supérieure (28 p. 100 par rapport à 15 p. 100) chez les personnes handicapées sans emploi que chez les personnes handicapées employées. Cette constatation indique que le besoin de ces personnes à l'égard de telles structures modifiées au travail pourrait les rendre plus vulnérables quant à la perte d'emploi et accroître leur difficulté à trouver du travail.<sup>239</sup>

## Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women

237 Témoignages, réunion n° 12, 26 septembre 2006 à 11 h 40.

238 Conseil canadien de la réadaptation et du travail, *Mémoire sur l'augmentation de l'emploi pour les personnes handicapées*, présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 6 septembre 2006.

239 Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, *Employabilité des femmes handicapées : Briser le mur de l'incapacité*, mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, consultations sur l'employabilité au Canada, septembre 2006, p. 4.



personnes handicapées de 25 à 54 ans était de 28 p. 100 inférieur à celui des personnes non handicapées<sup>233</sup>. Plusieurs témoins ont proposé que le gouvernement fédéral supplée le revenu des travailleurs à faible salaire en instaurant une « prestation fiscale pour le revenu gagné ». Cette mesure, dont on discute depuis des années, a finalement été annoncée dans le budget 2007. Elle prévoit qu'un crédit d'impôt remboursable est accordé aux personnes à faible revenu dont la rémunération annuelle est supérieure à 3 000 \$. La prestation maximale pour une personne à faible revenu vivant seule est de 500 \$ (obtenue à 5 500 \$), qui diminue selon un taux de 15 p. 100 lorsque la rémunération atteint 9 500 \$. Un supplément de 250 \$ est versé aux travailleurs à faible revenu qui sont admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées<sup>234</sup>. Dans ce cas, le crédit commence à s'appliquer lorsque la rémunération d'une personne handicapée vivant seule atteint 1 750 \$; le crédit maximal s'applique pour une rémunération entre 5 000 \$ et 10 000 \$. La Prestation fiscale pour le revenu gagné est également traitée dans la section du présent chapitre qui porte sur les travailleurs à faible revenu.

Les aides pour personnes handicapées sont prioritaires pour les personnes handicapées de tout le pays, et c'est la priorité des organismes nationaux œuvrant auprès des personnes ayant des déficiences car cet investissement est logique au plan économique. S'il est vrai qu'il y a une pénurie de main-d'œuvre, s'il y a une pénurie de main-d'œuvre dans les métiers, si nous avons besoin de nouvelles ressources humaines dans le secteur de l'emploi, eh bien, pour l'amour du ciel, fournissez des aides aux personnes handicapées afin qu'elles puissent participer<sup>235</sup>.

M<sup>me</sup> Marie White

Conseil des Canadiens avec déficiences

Depuis au moins une décennie, la question des mesures de soutien pour les personnes handicapées, sans être la priorité unique, a été la priorité la plus importante des personnes handicapées, et il ne s'est presque rien fait dans ce dossier. C'est là le principal résultat du manque d'engagement de la part du gouvernement fédéral et de ses partenaires provinciaux et territoriaux dans un domaine d'une importance aussi cruciale pour les personnes handicapées<sup>236</sup>.

M. Cameron Crawford  
Association canadienne pour l'intégration communautaire

Les provinces ont remarqué, au cours des dernières années, qu'environ la moitié de leurs prestataires de l'aide sociale sont des personnes handicapées. La raison pour laquelle j'étais un peu confuse, c'est que nous estimons également le nombre de personnes handicapées qui vivent actuellement de l'aide sociale et qui nous disent, à l'occasion de sondages, qu'elles seraient en mesure de travailler, mais que certains obstacles les en empêchent, comme les lacunes au chapitre du transport ou l'incapacité

233 *Ibid.*, p. 6.

234 Ministère des Finances (19 mars 2007), p. 84-85, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

235 Témoignages, réunion n° 19, 23 octobre 2006 à 9 h 55.

236 Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 11 h 50.

beaucoup de personnes handicapées ne peuvent pas réaliser leur potentiel social et économique.

D'après les données tirées de l'Enquête de 2001 sur la participation et les limitations d'activités et portant sur les personnes de 15 ans et plus qui ont recours à des appareils fonctionnels, 22 p. 100 des personnes ayant des limitations moyennes, 33 p. 100 de celles ayant de graves limitations et 50 p. 100 de celles ayant de très graves limitations avaient des besoins non comblés en fait de matériel spécialisé. La principale raison donnée était le coût (dans 48 p. 100 des cas), et la deuxième, le fait que l'assurance ne couvrait pas les frais (36 p. 100)<sup>231</sup>.

Ressources humaines et Développement social Canada a également signalé que les étudiants handicapés de niveau postsecondaire ne disposaient pas de tous les services de soutien dont ils avaient besoin. En 2001, le nombre de ces étudiants était d'environ 51 000, dont 20 p. 100 ont indiqué avoir besoin de services de soutien pour fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire. Sur ces 10 000 étudiants, quelque 40 p. 100 seulement avaient tous les services nécessaires, ce qui fait qu'environ 6 000 étudiants handicapés avaient des besoins non comblés à ce chapitre<sup>232</sup>.

Les régimes publics d'assurance ne couvrent pas les aides et les appareils fonctionnels dans chaque province et territoire, et il n'y a aucune province et aucun territoire qui donne accès à l'éventail complet des services de soutien aux personnes handicapées. L'admissibilité à une aide financière qui compense le coût de ces services est souvent tributaire du lieu de résidence (région ou municipalité) ou de l'inscription dans un établissement public (école, établissement résidentiel, etc.), et elle repose sur le revenu et l'admissibilité à d'autres formes d'assistance, comme l'aide sociale. Les personnes handicapées qui sortent de cet environnement se voient généralement retirer les services auxquels elles avaient droit, ce qui les dissuade d'entrer sur le marché du travail, car la perte combinée des prestations fondées sur le revenu et des services liés à l'incapacité dépasse souvent la rémunération après impôt. Pendant les audiences, un certain nombre de témoins ont soulevé cette question et soutenu que l'accès aux services pour personnes handicapées devrait être universel, et non pas dépendant du revenu ou du lieu de résidence.

Des témoins ont proposé la mise sur pied d'un système plus intégré et plus efficace de soutien du revenu et de services aux personnes handicapées. Ils ont soulevé la question d'un salaire de subsistance, car les personnes handicapées sont plus susceptibles d'avoir un faible revenu que les autres. En 2001, le revenu moyen des

231 Statistique Canada, *Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001* — Le mesures de soutien à l'incapacité au Canada, 2001, n° 89-580-XIF au catalogue, p. 6, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-580-XIF/89-580-XIF03001.pdf>.

232 Ressources humaines et Développement social Canada, *Diagnostic: Les personnes handicapées et le marché du travail*, présentation au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 26 septembre 2006, p. 4.



manque de mesures d'adaptation en milieu de travail ainsi que la disponibilité et la transférabilité insuffisantes des services de soutien aux personnes handicapées.

Un des premiers constats que l'on peut faire est qu'il existe actuellement une proportion importante de personnes avec incapacités, qui sont inactives mais qui considèrent être en mesure de travailler. Ces personnes disent cependant éprouver des difficultés de toutes sortes, par exemple des perceptions négatives des employeurs, des problèmes de transport et un manque de formation et d'expérience. Pourtant, les personnes handicapées constituent une main-d'œuvre compétente et une partie de la réponse au problème majeur de pénurie de main-d'œuvre auquel nous serons confrontés<sup>228</sup>.

**M<sup>me</sup> Nancy Moreau**  
**SPHERE-Québec**

Si nous nous assurons que tout le monde a au moins un diplôme d'études secondaires, chacun pourrait aller chercher du perfectionnement et obtenir l'aide nécessaire, comme l'aide des autres, des technologies, des chaises roulantes, des médicaments, etc. Si aussi nous garantissons un système de transport communautaire accessible pour tous, les chances seraient très élevées que le taux d'emploi<sup>229</sup> des personnes handicapées s'approche beaucoup de celui des autres Canadiens.

**M. Cameron Crawford**  
**Association canadienne pour l'intégration communautaire**

Ils ne savent pas ce qu'ils doivent faire pour prendre des mesures d'adaptation pour un handicapé. Je pense que c'est la compréhension de la situation qui est le plus gros obstacle pour eux. Plutôt que d'essayer de comprendre la situation, ils ont plutôt tendance à chercher la solution ailleurs. Dans les provinces où ils n'ont pas le choix — et je crois qu'il se fait d'énormes progrès dans ce domaine en Alberta —, les employeurs envisagent de plus en plus d'embaucher des handicapés, parce qu'ils ont moins d'options et qu'ils sont prêts à prendre les mesures d'adaptation nécessaires. Je pense que le principal obstacle est la peur. Ils ne savent vraiment pas comment prendre des mesures d'adaptation<sup>230</sup>.

**M<sup>me</sup> Corinne Pohlmann**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

## **1. Services de soutien : besoins non comblés**

De nombreux témoins ont indiqué que l'accessibilité limitée des services de soutien aux personnes handicapées est un important obstacle à l'emploi. Ces services sont autant les aides techniques et les appareils que l'assistance humaine dont les personnes handicapées ont besoin pour accomplir les petites tâches de la vie quotidienne. Sans eux,

228	Témoignages, réunion n° 23, 25 octobre 2006 à 8 h 55.
229	Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 11 h 20.
230	Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 9 h 45.



universitaires<sup>223</sup>. Chez les personnes non handicapées, environ 23 p. 100 avaient un diplôme d'université.

Comme on l'a observé pour d'autres groupes de la population active, le taux d'emploi chez les personnes handicapées augmente avec le niveau de scolarité. Cependant, de nombreuses personnes handicapées qui possèdent un diplôme d'études postsecondaires ont du mal à trouver un emploi. En 2001, un peu plus de 41 p. 100 des personnes handicapées en âge de travailler avaient un emploi, comparativement à près de 74 p. 100 des personnes non handicapées<sup>224</sup>. Malgré cet écart appréciable entre les taux d'emploi des deux groupes, la situation des personnes handicapées s'est améliorée depuis 1999. Par exemple, dans les provinces de l'Ouest (Manitoba, Saskatchewan et Alberta), où les pénuries de travailleurs qualifiés sont sérieuses, le taux d'emploi des personnes handicapées a augmenté. Il est à noter que, dans les provinces où l'économie est plus faible, où les personnes handicapées sont moins susceptibles d'être occupées, leur taux d'emploi a aussi augmenté au cours des six dernières années<sup>225</sup>.

Dans tous les secteurs d'activité en Alberta, j'ai vu des entreprises embaucher des employés issus de secteurs non traditionnels de la main-d'œuvre avec beaucoup de succès. L'augmentation la plus forte concerne les personnes handicapées, puisque le nombre d'entreprises qui ont réussi à en embaucher est passé de 16 à 27 p. 100. Il y a donc une tendance dans cette direction<sup>226</sup>.

M<sup>me</sup> Corinne Pohlmann  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

## A. Obstacles à l'emploi

Environ 49 p. 100 des personnes handicapées en âge de travailler ne font pas partie de la population active. Le Comité a été informé que beaucoup de ces personnes pourraient travailler si ce n'était de la multitude d'obstacles qui se dressent devant elles (selon Statistique Canada, environ 660 000 personnes handicapées auraient pu travailler en 2001)<sup>227</sup>. Leur intégration au marché du travail pourrait remédier partiellement à la pénurie actuelle et prévue de travailleurs qualifiés. Par contre, pour y arriver, il faut renverser les obstacles à l'emploi, soit les attitudes négatives, l'inaccessibilité des infrastructures et des moyens de transport, le manque de scolarité et de formation, le

Statistique Canada, *Éducation, emploi et revenu des adultes handicapés et non handicapés — Tableaux*, Enquête sur la participation et les limitations d'activités, 2001, n° 89-587-XIF au catalogue, septembre 2003, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-587-XIF/pdf/89-587-XIF03001.pdf>.

224 Ibid.

225 Ressources humaines et Développement social Canada, *Vers l'intégration des personnes handicapées* 2006, chapitre 3, 2006, p. 57.

226 Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 9 h 30.

227 Statistique Canada, *Questions d'employabilité*, pour le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Ottawa, 13 juin 2006, p. 13.

### Recommandation 3.15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les organisations autochtones, élabore une politique nationale sur le logement visant expressément à répondre aux besoins des Autochtones vivant dans les réserves et hors réserve. Pour maximiser les avantages socio-économiques de cette politique, il faudrait offrir une formation professionnelle aux Autochtones qui aimeraient travailler dans la construction domiciliaire, les services de logement et d'autres secteurs de l'industrie du logement.

### Recommandation 3.16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réitère son engagement à l'égard de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et qu'il continue ainsi à soutenir le développement économique autochtone en accordant aux entreprises autochtones le statut de fournisseur privilégié de services et de fournitures, surtout dans les régions éloignées et dans le Nord.

## TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Suivant les résultats de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités réalisée par Statistique Canada en 2006, environ deux millions de Canadiens de 15 à 64 ans ont déclaré une incapacité sous une forme ou une autre, ce qui donne un taux d'incapacité de 11,5 p. 100 pour toute la population en âge de travailler<sup>221</sup>. Comme la population canadienne vieillit, on peut s'attendre à une hausse de la proportion des personnes handicapées. Le taux d'incapacité est plus élevé chez les Autochtones : selon un récent rapport, environ 31 p. 100 d'entre eux seraient handicapés<sup>222</sup>.

Des études montrent qu'au Canada les adultes handicapés sont moins susceptibles que les adultes non handicapés d'avoir fait des études poussées et d'occuper un emploi et plus susceptibles d'avoir un faible revenu. En 2001, année la plus récente pour laquelle des données nationales ont été publiées, 37 p. 100 des personnes handicapées ont déclaré avoir moins qu'un diplôme d'études secondaires. Environ 13 p. 100 avaient un certificat ou un diplôme d'une école de métiers, 16 p. 100 avaient un diplôme d'études collégiales et un peu plus de 11 p. 100 étaient titulaires d'un diplôme d'études

221

Statistique Canada, *L'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2006 : rapport analytique*, n° 89-587-XIF au catalogue, décembre 2007, p. 9. [http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-628-XIF/89-628-XIF2007002.pdf](http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-587-XIF/89-628-XIF2007002.pdf).

222

Ressources humaines et Développement social Canada, *Vers l'intégration des personnes handicapées* 2006, chapitre 3, 2006, p. 65, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pdp/bcph/documents/versintegration06/vers\\_integratn.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pdp/bcph/documents/versintegration06/vers_integratn.pdf).

#### Recommandation 3.10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les intervenants autochtones, mette sur pied un programme pour sensibiliser les Autochtones à l'importance, ainsi qu'aux avantages économiques, des diplômes d'études postsecondaires.

#### Recommandation 3.11

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada encourage l'apprentissage des métiers chez les Autochtones en examinant, avec les groupes autochtones concernés, des initiatives et budgets axés spécifiquement sur les besoins des travailleurs autochtones.

#### Recommandation 3.12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue d'appuyer et d'appliquer intégralement la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme afin de réduire les obstacles discriminatoires à l'emploi, de favoriser la compréhension des questions culturelles des autochtones et de promouvoir l'avancement socio-économique des Autochtones.

#### Recommandation 3.13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement et avec les intervenants autochtones, trouve des solutions innovatrices aux problèmes de réinstallation auxquels se heurtent les Autochtones, surtout les jeunes et les femmes, qui déménagent dans un centre urbain pour trouver un emploi.

#### Recommandation 3.14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral détermine s'il est faisable d'élaborer des programmes fondés sur des mesures incitatives pour encourager les employeurs qui exercent leurs activités près des réserves et les intervenants autochtones à établir des partenariats permettant de stimuler la formation et l'emploi dans les réserves ou à proximité.



### Recommandation 3.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les intervenants autochtones, prenne des mesures immédiates pour renforcer son engagement d'offrir aux Autochtones une éducation primaire et secondaire de grande qualité qui correspond à leurs réalités culturelles. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait élaborer des mesures et des programmes culturellement adaptés afin de réduire le taux de décrochage scolaire des Autochtones au niveau secondaire et de mieux préparer les élèves à des études postsecondaires. Pour encourager la fréquentation scolaire et l'achèvement des études, il faudrait réaliser des projets pilotes où des élèves seraient jumelés à des Autochtones qui ont réussi et qui leur serviraient de mentor. Le Comité reconnaît qu'il est particulièrement important d'aborder la question de l'éducation des Premières nations et des peuples autochtones dans une perspective d'apprentissage continu qui englobe : le développement des jeunes enfants; la maternelle à la 12<sup>e</sup> année; l'enseignement postsecondaire; l'éducation et la formation des adultes. Une partie de cette approche doit comporter un engagement à construire davantage d'écoles dans les réserves afin de remédier au manque chronique de salles de classe.

### Recommandation 3.8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'engage à mieux financer les établissements d'enseignements autochtones compte tenu des propositions énoncées dans le budget 2008.

### Recommandation 3.9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse le nécessaire pour améliorer l'accès des Autochtones aux études postsecondaires. Entre autres initiatives, il faudrait élargir les critères d'admissibilité du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et du Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université, qui sont offerts par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et il faudrait augmenter le budget de ces programmes et l'indexer en fonction de la croissance de la population autochtone en âge de faire des études postsecondaires. Le gouvernement fédéral doit continuer de soutenir le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et envisager de supprimer le plafond de 2 p. 100 institué en 1996.

territoires, le secteur privé et les organisations autochtones pour procurer aux Autochtones des débouchés économiques durables. Il faut faire en sorte que les enfants et les jeunes autochtones aient les capacités de lecture et d'écriture, la scolarité et la formation nécessaires pour répondre aux exigences actuelles et futures du marché du travail. Les apprenants autochtones doivent avoir accès à des programmes d'apprentissage et à d'autres programmes d'études postsecondaires et être en mesure de les mener à bien et d'en assumer les frais. Il faut aussi appliquer des moyens innovateurs de faciliter la transition entre l'école et le marché du travail. Par exemple, on pourrait donner une formation préalable à l'emploi qui renseignerait sur la culture du milieu de travail et préciserait les attentes de l'employeur, ou encore présenter aux jeunes des mentors ou des modèles autochtones dans un type d'emploi donné pour les encourager à poursuivre leurs études ou à viser une carrière en particulier. Les obstacles discriminatoires présents en milieu de travail qui limitent les possibilités d'emploi des Autochtones doivent être supprimés grâce à des mesures comme des campagnes de sensibilisation à la diversité qui s'adressent aux employeurs. Il faut également s'attaquer aux autres obstacles à l'emploi auxquels les Autochtones sont confrontés, tels que la crise du logement, les problèmes de réinstallation et le financement des places en garderie, pour qu'ils aient une chance égale de se joindre à la population active. Les programmes et les services fédéraux offerts aux particuliers et aux organisations autochtones doivent être adaptés aux réalités culturelles et propices à l'intégration.

### Recommandation 3.6

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement social Canada effectue une évaluation complète de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones en consultant d'abord les groupes autochtones, et ce, pour apprécier les résultats à ce jour et déterminer si la Stratégie peut : répondre aux besoins des parents autochtones qui travaillent (en particulier des femmes chefs de famille monoparentale); répondre aux besoins d'une jeune population autochtone en pleine croissance qui sera bientôt en âge de travailler; atteindre son objectif à long terme consistant à porter le taux d'emploi des Autochtones à un niveau comparable à celui des non-Autochtones. D'après les résultats de cette évaluation, le gouvernement fédéral devrait affecter au besoin à la Stratégie les ressources supplémentaires qui s'imposent, élaborer des démarches à long terme sur dix ans afin de laisser aux organismes autochtones, notamment aux organisations locales indiennes, le temps de planifier et de mener des consultations les premières années pour qu'elles puissent profiter pleinement des débouchés offerts, et apporter à la Stratégie les modifications nécessaires pour qu'elle réponde mieux aux besoins des Autochtones en matière d'employabilité.



122 000 jeunes environ ont pris part à des activités financées par la Stratégie d'emploi pour les jeunes Inuits et des Premières nations<sup>218</sup>.

Le gouvernement fédéral a adopté plusieurs mesures législatives pour promouvoir l'égalité et protéger la population contre les actes discriminatoires. Les Autochtones sont l'un des quatre groupes désignés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi en raison de leur sous-représentation sur le marché du travail. Le gouvernement fédéral a aussi lancé la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme dans le cadre d'*Un Canada pour tous* : Plan d'action canadien contre le racisme, programme établi en 2005. Les activités qui relèvent de la Stratégie visent à supprimer les obstacles discriminatoires à l'emploi, au maintien de l'emploi et à l'avancement professionnel et à promouvoir des milieux de travail équitables, productifs et propices à l'intégration. Les Autochtones et les minorités visibles sont deux groupes particulièrement touchés par le racisme en milieu de travail<sup>219</sup>.

Deuxièmement, je dois vous parler des progrès que nous avons accomplis grâce à notre Stratégie pour un milieu de travail sans racisme. Cette stratégie est essentielle au succès du Canada, car elle nous permet de continuer à compter, pour faire face aux marchés mondiaux, sur une main-d'œuvre hautement qualifiée, formée dans le respect de la diversité et de l'inclusion. Mais soyons précis, il s'agit d'une responsabilité que se partagent les employeurs, les employés, le gouvernement, les entreprises et les syndicats. Voilà pourquoi cette stratégie est essentielle. Je viens de terminer une visite de cinq villes afin de promouvoir des lieux de travail sans racisme et l'élimination des obstacles à l'emploi, ainsi que la mobilité ascendante pour les membres des minorités visibles et les Autochtones. J'ai annoncé notre plan qui consiste à engager neuf agents de lutte contre le racisme, dont le mandat sera sur trois fronts : promouvoir l'intégration sur le lieu de travail des minorités raciales, c'est-à-dire être inclusif, établir un réseau entre les ressources communautaires et les employeurs; et fournir des outils et une aide aux employeurs qui tendent vers une représentation équitable au sein de leur personnel<sup>220</sup>.

L'hon. Jean-Pierre Blackburn  
Ministre du Travail

## D. Écart à combler dans la situation socio-économique des Autochtones et des non-Autochtones du Canada

Les membres du Comité estiment que le gouvernement fédéral doit continuer à investir dans le capital humain autochtone et dans d'autres initiatives visant à combler l'écart entre la situation socio-économique des Autochtones et celle des non-Autochtones. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec les gouvernements des provinces et des

218	<i>Ibid.</i> , p. 25.
219	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Rapport sommaire des séances d'engagement pour des milieux de travail sans racisme</i> , préparé par John Samuel and Associates Inc. pour le Programme du travail, mars 2006, <a href="http://www.hndsc.gc.ca/tr/pvt/col/temt/emt/projets_speciaux/initiativeSansRacisme/consultation-2005/Rapport-Sommaire-2005.pdf">http://www.hndsc.gc.ca/tr/pvt/col/temt/emt/projets_speciaux/initiativeSansRacisme/consultation-2005/Rapport-Sommaire-2005.pdf</a> .
220	Témoignages, réunion n° 17, 19 octobre 2006 à 11 h 15.



plus de 3 000 emplois de longue durée dans différents secteurs, comme les mines, le pétrole et le gaz, les forêts, la construction et les pêches<sup>213</sup>. Le budget 2007 a alloué un montant supplémentaire de 105 millions de dollars sur cinq ans pour l'expansion de ce programme. Il est prévu que cette augmentation budgétaire entraînera la formation professionnelle de 9 000 Autochtones et la création de 6 000 emplois d'avenir dans des projets de développement économique d'envergure<sup>214</sup>.

[...] j'ai remarqué que dans le budget, on avait doublé le programme [Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones]. Ce sont là de bonnes nouvelles, mais on est encore bien loin des investissements dans les ressources humaines et dans le capital humain dont on a besoin pour faire face à ce problème. Si nous ne faisons pas de changements sur le plan financier et politique, nous manquerons royalement notre coup<sup>215</sup>.

M. Karl Flecker  
Congrès du travail du Canada

Le MAINC offre deux grands programmes pour accroître les débouchés économiques et les possibilités d'emploi des Autochtones. L'initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail sert à informer les employeurs sur les avantages que procurent le recrutement et le maintien en emploi d'Autochtones et s'associe avec différentes entreprises et organisations pour accroître l'activité des Autochtones partout au pays<sup>216</sup>. La Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones aide les entreprises autochtones à passer plus de contrats avec les ministères et organismes fédéraux. En 2006, 5 087 contrats fédéraux d'une valeur de 463 millions de dollars ont été attribués à des entreprises autochtones<sup>217</sup>.

Pour favoriser l'acquisition et le perfectionnement des aptitudes essentielles à l'emploi et pour donner aux jeunes une expérience de travail, le MAINC administre quatre programmes offerts dans le cadre de la Stratégie d'emploi pour les jeunes Inuits et des Premières nations, qui fait elle-même partie de la Stratégie emploi jeunesse du gouvernement fédéral. Ces programmes sont le Programme d'expérience de travail pour les jeunes Inuits et les jeunes des Premières nations; le Programme carrière-été pour les étudiants inuits et des Premières nations; le Programme de camps d'été en sciences et technologie pour les Premières nations et les Inuits; et le Programme de promotion et sensibilisation aux carrières pour les Inuits et les Premières nations. En 2006-2007,

213	Service Canada, <i>Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones</i> (PCEA), feuillet de documentation, <a href="http://srv19.services.gc.ca/AH/RD/Internet/generel/public/asep/FAQ_f.asp">http://srv19.services.gc.ca/AH/RD/Internet/generel/public/asep/FAQ_f.asp</a> .
214	Témoignages, réunion n° 64, 22 mars 2007 à 15 h 40.
215	Témoignages, réunion n° 62, 20 mars 2007 à 16 h 55.
216	Pour en savoir plus, voir Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Qu'est-ce que l'Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail?</i> , <a href="http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awp/ini/f.html">http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awp/ini/f.html</a> .
217	Affaires indiennes et du Nord Canada, Commission canadienne des affaires polaires et Commission des revendications particulières des Indiens, <i>Rapport ministériel sur le rendement</i> pour l'exercice terminé le 31 mars 2007, 2007, p. 33.

deuxième période de cinq ans et dotée d'un budget total de 1,64 milliard de dollars<sup>206</sup>. En 2006-2007, le Ministère a dépensé 281,4 millions de dollars dans le cadre de la Stratégie<sup>207</sup>. Les fonds sont répartis entre 80 signataires d'entente sur le développement des ressources humaines chargés de concevoir et d'offrir les programmes et les services d'aide à l'emploi, de soutien des jeunes et de garde d'enfants<sup>208</sup> les mieux adaptés aux besoins locaux et régionaux de leurs collectivités. Ces programmes et services aident les Autochtones à se préparer au marché du travail et à s'y intégrer pour de bon et facilitent la transition harmonieuse des jeunes (de 15 à 30 ans) entre l'école et le marché du travail. Selon le dernier rapport sur le rendement de Ressources humaines et Développement social Canada, quelque 54 797 clients autochtones ont reçu une aide par le biais de la Stratégie en 2006-2007; de ce nombre, 16 540 ont obtenu un emploi ou sont devenus travailleurs autonomes et environ 5 785 sont retournés aux études<sup>209</sup>. Chaque année, la Stratégie finance 7 500 places en garderie<sup>210</sup>.

D'autres initiatives viennent compléter la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, notamment le Conseil des ressources humaines autochtones (conseil sectoriel) et le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones. Le Conseil a été fondé en 1998. Il a pour mandat de créer des perspectives d'emploi pour les Autochtones grâce à des partenariats conclus avec le secteur privé, les organisations autochtones et différents niveaux de gouvernement<sup>211</sup>. Le programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones a été lancé en 2003 en tant qu'initiative quinquennale dotée d'un budget de 85 millions de dollars. En février 2006, tous les fonds réservés à cette initiative avaient été investis dans la réalisation de neuf projets au Canada<sup>212</sup>. Grâce à ces projets, plus de 5 000 clients autochtones seront formés pour

Commission de l'assurance-emploi du Canada, 31 mars 2006, p. 33, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce\\_2005.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf).

207 Ressources humaines et Développement social Canada, *Rapport ministériel sur le rendement pour l'exercice terminé le 31 mars 2007*, 2007, p. 65, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-tra.pdf>.

208 Le financement des services de garde est assuré par l'initiative de services de garde d'enfants pour les Premières nations et les Inuits. Cette initiative, qui a vu le jour en 1995, est actuellement administrée dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Les services sont offerts par 56 organismes régionaux représentant les Premières nations et les Inuits qui ont conclu une entente sur le développement des ressources humaines. Le budget permanent de l'initiative se chiffre actuellement à 50,1 millions de dollars, « dont 87 p. 100 sont attribués à des collectivités des Premières nations et 13 p. 100 à des collectivités inuites ». Voir Affaires indiennes et du Nord Canada, Fiche d'information — L'initiative des services de garde d'enfants pour les premières nations et les Inuits, <http://www.aicn-iac.gc.ca/ps/ecde/fni/f.html>.

209 Ressources humaines et Développement social Canada (2007), p. 59, <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/csd/csd-tra.pdf>.

210 Ressources humaines et Développement social Canada, *Développement du marché du travail pour les Autochtones*, présentation au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 22 mars 2007, p. 10.

211 Service Canada, *Le Conseil de développement des ressources humaines autochtones du Canada*, [http://srv119.services.gc.ca/AHRD/Internet/generel/public/sector/sectorCouncil\\_f.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRD/Internet/generel/public/sector/sectorCouncil_f.asp).

212 Service Canada, *Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA)*, [http://srv119.services.gc.ca/AHRD/Internet/generel/public/asep/asep\\_f.asp](http://srv119.services.gc.ca/AHRD/Internet/generel/public/asep/asep_f.asp).



Certains témoins étaient d'avis qu'on pourrait créer des programmes de mentorat pour que les Autochtones qui ont réussi à surmonter les obstacles à une meilleure situation professionnelle puissent aider les autres à faire de même.

En Alberta et en Colombie-Britannique, les Autochtones ayant terminé des études postsecondaires présentent un taux d'activité supérieur aux non-Autochtones de la même catégorie. Encore une fois, cela donne à croire que la scolarité importe<sup>202</sup>.

**M<sup>me</sup> Maryanne Webber**  
**Statistique Canada**

À titre d'exemple, il fait peu de doute que, d'ici cinq ou sept ans, les sables bitumineux de la Saskatchewan seront aussi exploitées que ceux de l'Alberta. Parmi la population autochtone, il y a sûrement des personnes qui pourraient répondre à la demande de travailleurs qualifiés dans ce secteur et dans d'autres secteurs touchés par une pénurie de main-d'œuvre, ainsi que dans d'autres corps de métiers, mais à la condition que nous commençons tout de suite à former ces travailleurs. Il est primordial d'accroître massivement la part de financement destinée aux programmes de formation académique et en apprentissage pour les peuples autochtones et ce, dès maintenant<sup>203</sup>.

**M. Larry Hubich**  
**Fédération du travail de la Saskatchewan**

Il faut éliminer les obstacles à la participation auxquels sont confrontés les Autochtones. Il faut encourager les employeurs à investir de manière appréciable dans le but de favoriser non seulement le recrutement de travailleurs autochtones, mais également leur maintien en poste et leur avancement. Le secteur minier a fait du travail remarquable, côté formation<sup>204</sup>.

**M. Mark Hanley**  
**Saskatchewan Labour Force Development Board**

### **C. Programmes fédéraux d'aide à l'emploi pour les Autochtones**

Pour accroître l'activité des Autochtones et leur niveau de vie, le gouvernement fédéral finance divers services d'éducation, de formation et d'aide à l'emploi. Ressources humaines et Développement social Canada supervise la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, lancée en 1999 pour faciliter l'adaptation des Autochtones au marché du travail<sup>205</sup>. La Stratégie a été renouvelée en 2004 pour une

202  
203  
204  
205

Témoignages, réunion n° 7, 13 juin 2006 à 9 h 25.

Témoignages, réunion n° 37, 10 novembre 2006 à 8 h 55.

Témoignages, réunion n° 38, 10 novembre 2006 à 11 h 20.

Pour en savoir plus sur la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, voir : [http://srv119.services.gc.ca/AH/RD/SInternet/genera/public/thestrategy/thestrategy\\_f.asp](http://srv119.services.gc.ca/AH/RD/SInternet/genera/public/thestrategy/thestrategy_f.asp).



qu'une mère fera tout pour que son enfant réussisse. Elle sait quels sont les avantages et ce qu'il faut faire pour réussir; ce serait un résultat remarquable pour l'ensemble du Canada. À mon avis, il n'existe pas de meilleur exemple de réussite<sup>199</sup>.

M. Peter Dinsdale  
Association nationale des centres d'amitié

## 2. Amélioration de la formation et de l'emploi chez les Autochtones

Pendant les audiences, certains témoins ont dit déplorer la sous-représentation des Autochtones sur le marché du travail et ont suggéré des moyens de supprimer les obstacles à leur pleine participation aux études et à la vie active. La plupart ont indiqué que les Autochtones font partie de la solution aux pénuries existantes et prévues de travailleurs qualifiés. Ils considèrent aussi les défis actuels en matière d'emploi comme une belle occasion d'atténuer les difficultés socio-économiques qui affligent les Autochtones dans tout le pays.

Les peuples autochtones et les immigrants récents connaissent des taux de pauvreté extrêmement élevés et la situation globale la moins enviable en matière d'emploi et d'employabilité. Et pourtant, ce sont eux qui pourront combler les lacunes du marché du travail causées par le vieillissement de la population canadienne<sup>200</sup>.

M<sup>me</sup> Sheila Regehr  
Conseil national du bien-être social

De l'avis du Comité, les études supérieures, la formation et l'acquisition de compétences sont les moyens les plus prometteurs d'augmenter l'activité des Autochtones et de rehausser leur niveau de vie. L'importance de l'éducation, de la formation en apprentissage et de l'acquisition de compétences de base pour accroître la participation des Autochtones à la vie économique a aussi été soulignée dans un rapport récent intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*<sup>201</sup>.

Compte tenu de l'intérêt manifesté par les Autochtones pour les métiers, certains témoins ont fait valoir qu'il faudrait faciliter leur participation à la formation en apprentissage et veiller à ce que ceux qui terminent leur formation trouvent un emploi. Des témoins ont aussi indiqué qu'il serait nécessaire que les employeurs, les travailleurs autochtones et les organismes d'aide collaborent à la mise sur pied de programmes de soutien qui favorisent la mobilité des travailleurs autochtones et facilitent leur intégration au marché du travail.

199 *Ibid.* à 16 h 50.

200 Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 11 h 15.

201 Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada, mars 2007, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-fabor-f/rep-f/rep06-f.pdf>.

par rapport à 22 431 \$ pour les non-Autochtones. Les Autochtones ayant travaillé toute l'année à temps plein avaient gagné en moyenne 33 416 \$ alors que le revenu moyen d'emploi de la population non autochtone était de 43 486 \$<sup>196</sup>.

Pour accroître les perspectives d'emploi des Autochtones, il faut aussi examiner la question de la mobilité. Les Autochtones sont beaucoup plus mobiles que les autres Canadiens. Dans les 12 mois qui ont précédé le recensement de 2001, 22 p. 100 des Autochtones ont déménagé, par rapport à 14 p. 100 seulement des non-Autochtones. Environ le tiers de ceux qui ont déménagé se sont installés dans une autre collectivité<sup>197</sup>. Les jeunes qui quittent une réserve pour vivre dans un centre urbain ont des obstacles particuliers à surmonter dans leur recherche d'emploi. Toute la réinstallation s'effectue sans le soutien de la collectivité et de la famille qu'ils laissent derrière eux dans la réserve. Ils sont confrontés à des obstacles linguistiques et culturels, doivent trouver un logement convenable, chercher un emploi et se créer un nouveau réseau social. Le Comité a appris que les femmes autochtones sont aux prises avec les mêmes difficultés de réinstallation, mais comme beaucoup d'entre elles sont chefs de famille monoparentale s'ajoute la difficulté de trouver des services de garde de qualité à prix abordable qui sont adaptés à la culture et aux usages autochtones.

Nos études ont révélé que les services de garde et l'aide financière pour les services de garde sont difficiles à obtenir ou insuffisants. Par conséquent, les mères chef de famille monoparentale doivent assumer seules le fardeau ou doivent recevoir des prestations gouvernementales et renoncer à la possibilité de se former pour retourner sur le marché du travail. Les initiatives actuelles n'ont pas de budget particulier pour la garde des enfants et limitent la capacité des femmes autochtones à recevoir une formation à cause de ces critères restrictifs<sup>198</sup>.

#### M<sup>me</sup> Sherry Lewis Association des femmes autochtones du Canada

Si vous voulez parler de l'employabilité, je dirais que les mères célibataires devraient être la première priorité du comité. Si une jeune mère reçoit un diplôme après avoir suivi un programme et qu'elle obtient un emploi bien rémunéré, sa vie et aussi celle de son enfant sont changées. Ayant été élevé par une mère célibataire, je peux vous affirmer

196 Statistique Canada, Recensement de 2001, tableaux thématiques, <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/themes/RetreiverProduitTable.cfm?Temporal=2001&PID=73634&PATH=3&GID=355313&METH=1&PTYPE=55496&THEME=45&FOCUS=0&AID=0&PLACENAME=0&PROVINCE=0&SEARCHE=0&GC=0&GK=0&VID=0&VNAMEE=8&VNAMEF=8&FL=0&RL=0&FREF=0>

197 Statistique Canada, Recensement de 2001: série « analyses », *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique*, n° 96F0030XIF2001007 au catalogue, janvier 2003, p. 11, <http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/abor/pdf/96F0030XIF2001007.pdf>.

Témoignages, réunion n° 64, 22 mars 2007 à 15 h 50.



Les raisons qui sous-tendent le faible taux d'activité et le taux de chômage élevé des Autochtones sont complexes et ont encore besoin d'être approfondies. Chose certaine toutefois, si l'on veut améliorer les conditions socio-économiques des Autochtones, il faut augmenter le taux de diplomation au niveau secondaire, faciliter l'accès aux études postsecondaires et s'attaquer aux obstacles à l'emploi.

## 1. Obstacles à l'emploi

En 2001, les Autochtones de 15 ans et plus étaient plus susceptibles d'être en chômage (19,1 p. 100) que les non-Autochtones (7,1 p. 100)<sup>193</sup>. Le Comité a appris que le taux de chômage de ceux qui vivaient dans une réserve pouvait atteindre 28 p. 100. Il existait aussi de nettes variations d'une région du pays à l'autre. Les taux de chômage au Manitoba et en Saskatchewan étaient de trois à quatre fois plus hauts chez les Autochtones que chez les non-Autochtones (18 p. 100 et 22 p. 100 respectivement)<sup>194</sup>. Ces taux de chômage élevés sont injustifiables, surtout compte tenu du fait que le Canada est aux prises avec une pénurie de travailleurs qualifiés dans certains secteurs économiques et certaines régions du pays.

193 Le taux de chômage de 19,1 p. 100 chez les Autochtones représente toutefois une baisse importante par rapport au taux de 24 p. 100 enregistré en 1996. *Ibid.*, p. 95, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-222-XIF/71-222-XIF2006001.pdf>.

194 Ces constatations sont d'autant plus pertinentes que 61 p. 100 des Autochtones vivaient dans l'Ouest canadien en 2001. Une récente étude publiée par Statistique Canada montre que les Autochtones de l'Ouest ont amélioré leur situation d'emploi depuis 2001, mais que des écarts importants demeurent entre les Autochtones et les non-Autochtones. Pour en savoir plus sur cette étude, voir : Jacqueline Luffman et Deborah Sussman, « La population active autochtone de l'Ouest canadien » dans *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 8, n° 1, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue, janvier 2007, p. 14-29, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/75-001-XIF/10107/art-2.f.pdf>. Pour en savoir plus sur les tendances de la scolarité et de l'emploi chez les Autochtones de l'Ouest canadien, voir Ben Brunen, *Working Towards Parity: Recommendations of the Aboriginal Human Capital Strategies Initiative*, Building the New West Report #24, Canada West Foundation, février 2004; et Ben Brunen, *Achieving Potential: Towards Improved Labour Market Outcomes for Aboriginal People*, Building the New West Project Report #19, Canada West Foundation, septembre 2003, [http://www.cwvf.ca/abccawf/doc.nsf/\(Publications\)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/\\$file/Achievingp10020Potential.pdf](http://www.cwvf.ca/abccawf/doc.nsf/(Publications)/7A5543A67268D8C687256DB0007BA6F3/$file/Achievingp10020Potential.pdf).

195 Pour en savoir plus sur l'état de santé des Autochtones du Canada et pour connaître les résultats d'une évaluation des lacunes actuelles dans l'information sur leur état de santé, voir : Conseil canadien de la santé, *L'état de santé des Premières nations, des Métis et des Inuit*, document de travail joint à *Renouvellement des soins de santé au Canada : Accélérer le changement* (janvier 2005), Toronto, 2005. Pour en savoir plus sur le logement des Autochtones, voir : Société canadienne d'hypothèques et de logement, *L'observateur du logement au Canada 2005*, qui renferme un volet spécialement consacré au logement des Autochtones, 2005, p. 43-48.



- 190 Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Notre priorité la plus haute : L'éducation des Autochtones au Canada*, février 2007, p. 33, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/aano/reports/rp2683969/aanor02/aanor02-f.pdf>.
- 191 Pour en savoir plus sur la Fondation nationale des réalisations autochtones, voir son site Web, [http://www.naaf.ca/html/education\\_program\\_f.html](http://www.naaf.ca/html/education_program_f.html).
- 192 Statistique Canada, *Regard sur le marché du travail canadien 2005*, n° 71-222-XIF au catalogue, juin 2006, p. 95-97, (<http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-222-XIF/71-222-XIF2006001.pdf>).

Les Autochtones sont également sous-représentés sur le marché du travail. En 2001, leur taux d'emploi (c.-à-d. l'emploi exprimé en pourcentage de la population de 15 ans et plus) était de 49,7 p. 100, ce qui était bien au-dessous du taux d'emploi des non-Autochtones, 61,8 p. 100. L'écart varie selon le lieu de résidence et la scolarité. Les Autochtones qui vivent dans un grand centre urbain sont plus susceptibles d'occuper un emploi que ceux qui demeurent ailleurs, en particulier dans une réserve. Les réserves sont souvent situées dans des régions éloignées et offrent généralement peu de perspectives d'emploi. Quelque 53 p. 100 des membres des Premières nations vivent dans une réserve. En 2001, le taux d'emploi était de 37,7 p. 100 pour les Autochtones des réserves, contre 54,2 p. 100 pour ceux qui vivaient hors réserve. Il n'est pas étonnant de constater que le taux d'emploi augmente avec le niveau de scolarité. Un peu plus de 82 p. 100 des Autochtones (de 25 à 64 ans) titulaires d'un diplôme universitaire avaient un emploi en 2001, comparativement à 43 p. 100 chez ceux qui avaient fait des études secondaires partielles, ou moins<sup>192</sup>.

## B. Activité des Autochtones

Pour encourager les Autochtones, y compris ceux qui ne sont pas admissibles à l'aide financière des programmes du MAINC, à poursuivre leurs études, le gouvernement fédéral a annoncé en 2003 l'établissement d'un fonds de dotation unique de 12 millions de dollars qui sert à offrir de nouvelles bourses d'études postsecondaires. Les bourses sont accordées aux membres des Premières nations (Indiens inscrits et non inscrits), aux Métis et aux Inuits qui participent à des programmes à temps plein ou à temps partiel d'une durée d'au moins deux années scolaires. Le fonds de dotation est administré par la Fondation nationale des réalisations autochtones<sup>191</sup>. Dans le budget 2005, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 10 millions de dollars de plus à la Fondation en 2005-2006 pour aider les Autochtones à faire les études postsecondaires auxquelles ils aspirent.

peuvent y accéder par manque de ressources financières<sup>190</sup>. Bien que cette étude porte principalement sur les fonds versés dans le cadre du programme d'aide à l'éducation postsecondaire du MAINC, le manque de fonds pour les Métis et les Indiens non inscrits est considéré comme un problème qui appelle une attention immédiate.

- 187 Affaires indiennes et du Nord Canada, *Feuillelet d'information — Education*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/hn/pr/s-d2004/02539bbk.f.html>.
- 188 Affaires indiennes et du Nord Canada, Services ministériels, *Évaluation du Programme d'enseignement postsecondaire*, projet 01/29, préparé par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, juin 2005, <http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/01-29/01-29.f.pdf>.
- 189 Initiative de réduction durable de la pauvreté, *Recommandations relatives à la politique fédérale sur l'employabilité au Canada*, mémoire adressé au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 30 octobre 2006, p. 5.

Le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a réalisé dernièrement une étude sur l'éducation postsecondaire des Autochtones, qui a donné lieu aux mêmes conclusions. Tout en reconnaissant les progrès accomplis par les intervenants, autochtones et non autochtones, dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'études postsecondaires pour les apprenants autochtones, le rapport indique qu'«il y aurait un nombre indéterminé d'apprenants autochtones qui aspirent à faire des études postsecondaires et qui ne

#### Initiative de réduction durable de la pauvreté

Le taux d'emploi des Autochtones au Canada est bien en deçà du taux des non-Autochtones et il y a une disparité considérable entre les étudiants autochtones et non autochtones dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Les programmes de financement actuels du gouvernement fédéral ne sont pas accessibles à tous les étudiants autochtones qui devraient avoir l'option d'en bénéficier. De plus, le financement fédéral a atteint son maximum, ce qui ne tient pas compte des frais de scolarité en hausse et de l'augmentation du nombre d'inscriptions d'étudiants autochtones. Pour assurer le développement économique et social du Canada, il est essentiel que la population autochtone soit mieux qualifiée et mieux instruite<sup>189</sup>.

Selon une évaluation récente, le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire du MAINC est pertinent et efficace. La plupart des participants ont indiqué qu'ils n'auraient pas fait leurs études postsecondaires sans le soutien du Programme. Celui-ci offre toutefois des ressources limitées et se fonde sur des lignes directrices périmées en ce qui concerne les allocations pour frais de subsistance. La demande d'aide financière dépasse les ressources disponibles. Les organisations qui administrent les fonds de ce programme ont signalé qu'environ 22 p. 100 des demandeurs étaient inscrits sur une liste d'attente. Les évaluateurs ont conclu, en se basant sur toute l'information mise à leur disposition, qu'environ 3 575 demandeurs par année n'avaient pas accès à l'aide financière du Programme à cause d'un manque de fonds<sup>188</sup>. D'après l'Assemblée des Premières Nations, quelque 9 500 membres des Premières nations qui sont admissibles et veulent faire des études postsecondaires ont été placés sur une liste d'attente.

de dollars pour les programmes d'éducation postsecondaire. La plus grande partie de ces fonds est réservée au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire<sup>187</sup>.



ont été le plus souvent mentionnés par les membres des Premières nations vivant dans une réserve. Les obstacles d'ordre financier n'ont pas seulement trait au faible revenu. L'étude de la Fondation a aussi révélé que les Autochtones qui étudient au niveau postsecondaire sont en moyenne plus âgés que les autres étudiants et plus susceptibles d'être mariés et d'avoir des enfants. Cette situation accroît en général les dépenses du ménage et la nécessité de services de garde.<sup>182</sup> Par conséquent, les programmes d'aide financière qui s'adressent aux étudiants autochtones doivent tenir compte des besoins propres aux étudiants plus âgés et aux chefs de famille monoparentale.<sup>183</sup>

## 2. Programmes fédéraux d'aide aux étudiants autochtones

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) consacre environ 1,6 milliard de dollars à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire des membres des Premières nations et des Inuits. Il s'occupe des programmes et des services d'éducation primaire et secondaire pour les élèves des Premières nations et offre un soutien financier aux études postsecondaires des Inuits et des Indiens inscrits qui vivent dans une réserve ou hors réserve.<sup>184</sup>

Le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université aident les étudiants à payer les frais de scolarité, de déplacement et de subsistance et le coût des livres. Le Programme d'aide aux étudiants indiens, quant à lui, soutient les « établissements d'enseignement postsecondaires pour l'élaboration et l'exécution de programmes spéciaux pour les Indiens<sup>185</sup> ». Ces trois programmes sont administrés et exécutés presque exclusivement par les bandes des Premières nations, dont les conseils définissent leurs propres politiques et critères de sélection.<sup>186</sup> Le MAINC dispose d'un budget d'environ 300 millions

182 Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Pour changer le cours des choses : l'amélioration de l'accès aux études postsecondaires des peuples Autochtones au Canada, note de recherche du millénaire 2.

183 Par suite de ces résultats, la Fondation a lancé des projets pilotes, Making Education Work et LE.NONET. L'efficacité de ces projets pilotes sera évaluée de près, mais les résultats définitifs ne seront pas connus avant 2010. Pour en savoir plus sur ces projets, voir Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, *Projets pilotes*, <http://www.millenniumscholarships.ca/fr/research/Pilot.asp>.

184 Les Métis et les Indiens non inscrits ne sont pas admissibles au soutien financier offert dans le cadre des programmes d'aide aux études postsecondaires du MAINC. Ils peuvent toutefois bénéficier du Programme canadien de prêts aux étudiants et d'autres sources de financement accessibles à tous les non-Autochtones, de même qu'aux Inuits et aux Indiens inscrits.

185 Affaires indiennes et du Nord Canada, *Programmes d'enseignement postsecondaire*, [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/ense\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/edu/ense_f.html).

186 R.A. Malatest & Associates Ltd., *La population autochtone et l'éducation postsecondaire : ce que les enseignants ont appris*, produit pour la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, janvier 2004, p. 19.



Le Canada a besoin d'une main-d'œuvre autochtone instruite et qualifiée. Des études montrent qu'au cours des 10 dernières années les Autochtones ont beaucoup progressé sur le plan de l'éducation et de l'emploi. Il reste que leurs niveaux de scolarité et d'emploi sont encore bien inférieurs à ceux de la population non autochtone.

Le Canada fera face à une pénurie de main-d'œuvre à la suite du départ à la retraite des nombreux baby-boomers et du maintien d'une économie vigoureuse. Simultanément, les autochtones du Canada constituent le segment de la population le plus jeune et qui croît le plus rapidement. Nous devons trouver un moyen de réduire ce haut taux de chômage chez les Autochtones en utilisant des approches à la fois sur les réserves et à l'extérieur des réserves. La population autochtone représente la plus grande ressource humaine inexploitée au Canada et nous croyons qu'elle pourrait régler le problème de la pénurie de main-d'œuvre au Canada<sup>180</sup>.

**M<sup>me</sup> Sherry Lewis**  
**Association des femmes autochtones du Canada**

## A. Scolarité de la population autochtone

En 2001, 38,7 p. 100 des Autochtones de 25 à 64 ans n'avaient pas leur diplôme d'études secondaires, contre 22,7 p. 100 de l'ensemble des Canadiens en âge de travailler. Dans le domaine de la formation technique, les Autochtones avaient un meilleur taux de parachèvement des études que la population non autochtone (16 p. 100 contre 13 p. 100). Ces résultats font toutefois exception, car la proportion des titulaires d'un diplôme collégial ou universitaire était plus faible chez les Autochtones que chez les non-Autochtones. Quinze pour cent des Autochtones avaient un diplôme collégial et 8 p. 100, un diplôme universitaire, par rapport à 18 p. 100 et 22,6 p. 100, respectivement, chez les non-Autochtones<sup>181</sup>.

## 1. Obstacles à l'éducation postsecondaire

Les apprenants autochtones ont différents obstacles à surmonter pour avoir accès à l'éducation postsecondaire. D'après une étude publiée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, ces obstacles sont notamment : le manque de ressources financières; la faiblesse de la préparation scolaire; le manque de confiance en soi et de motivation; l'absence de personnes modèles qui ont fait des études postsecondaires; le manque de sensibilité aux réalités culturelles des Autochtones sur le campus; le racisme. De tous les facteurs qui restreignent l'accès des Autochtones aux études postsecondaires, ce sont le manque de ressources financières et la faiblesse de la préparation scolaire qui

180

Témoignages, réunion n° 64, 22 mars 2007 à 15 h 50.

181

Statistique Canada. Recensement de 2001 : série « analyses » — L'éducation au Canada : viser plus haut, n° 96F0030XIF2001012 au catalogue, 2003, <http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/educ/pdf/96F0030XIF2001012.pdf>.

problème se pose aussi pour les travailleurs âgés. Si nous pouvions étendre à tous les groupes d'âge les programmes de stages, vous pourriez vous attaquer aux problèmes de relève et de transfert de carrière, aux problèmes de transition pour les travailleurs âgés également<sup>177</sup>.

M<sup>me</sup> Susan Annis  
Conseil des ressources humaines du secteur culturel

### Recommandation 3.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral évalue s'il serait efficace d'élargir les critères d'admissibilité de l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés qui ont trait à l'âge et à la collectivité. Il faudrait aussi examiner la possibilité d'étendre la portée de cette initiative ou d'un autre programme de manière à favoriser des activités de stage et de mentorat destinées aux travailleurs âgés. Si l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés est élargie, les ressources supplémentaires pourraient être tirées du montant de 500 millions de dollars qui vient d'être annoncé pour de nouveaux programmes d'aide à l'emploi, étant donné qu'un des objectifs de cet investissement est d'accroître l'activité des groupes qui ne sont pas suffisamment représentés sur le marché du travail canadien.

## TRAVAILLEURS AUTOCHTONES

Les Autochtones en âge de travailler (15 ans et plus) représentent un segment croissant de la population active canadienne. D'après les données du recensement de 2001, 3,3 p. 100 des Canadiens avaient déclaré une identité autochtone (près d'un million)<sup>178</sup>. La proportion de la population canadienne que représentent les Autochtones est la plus élevée au Nunavut (85 p. 100); viennent ensuite les Territoires du Nord-Ouest (51 p. 100), le Yukon (23 p. 100) et l'Ouest canadien, surtout le Manitoba (13,6 p. 100) et la Saskatchewan (13,5 p. 100). Il s'agit d'une jeune population, dont l'âge médian en 2001 était inférieur de 13 ans à celui de la population non autochtone (24,7 ans par rapport à 37,7 ans). En 2020, d'après les prévisions, plus de 400 000 jeunes Autochtones seront en âge de travailler<sup>179</sup>.

177 Témoignages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 35.

178 D'après Statistique Canada, la population d'identité autochtone désigne les individus qui se sont identifiés eux-mêmes comme Indiens d'Amérique du Nord, Métis ou Inuits (Esquimaux), qui se désignent comme des Indiens visés par un traité ou Indiens inscrits au sens de la Loi sur les Indiens du Canada et/ou qui appartiennent à une bande indienne ou aux Premières nations. En 2001, 62 p. 100 des Autochtones se sont identifiés comme Indiens d'Amérique du Nord, 30 p. 100 comme Métis et 5 p. 100 comme Inuits.

179 Statistique Canada, Recensement de 2001 : série « analyses » — *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique*, n° 96F0030XIF2001007 au catalogue, janvier 2003, <http://www12.statcan.ca/trancais/census01/products/analytic/companion/abor/pdf/96F0030XIF2001007.pdf>.



(70 p. 100 - 30 p. 100) appelle l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés. Aux fins de ce programme, le gouvernement fédéral est censé fournir 70 millions de dollars sur deux ans. En mars 2008, neuf provinces et territoires — la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, les Territoires du Nord-Ouest, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon — avaient signé des ententes.

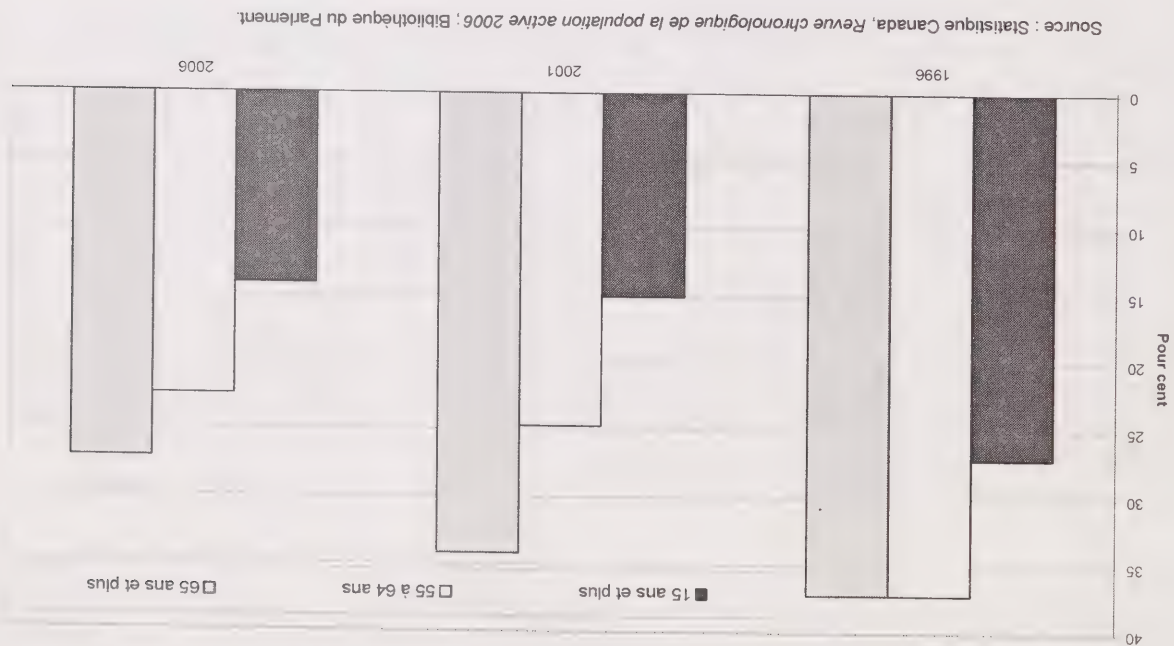
L'initiative ciblée pour les travailleurs âgés vise les personnes de 55 à 64 ans qui ont perdu leur emploi, sont autorisées à travailler au Canada, n'ont pas toutes les compétences nécessaires pour obtenir un nouvel emploi et habitent dans des collectivités qui ont un taux de chômage élevé ou qui dépendent en grande partie d'une organisation ou d'une industrie forcée de réduire ses effectifs ou de fermer ses portes. En général, les témoins ont dit souscrire à cette initiative, mais certains ont déploré que la participation soit limitée aux personnes de 55 à 64 ans. Si le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires désirent vraiment faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre vieillissante, ils devraient envisager d'élargir le groupe d'âge admissible à ce programme et à d'autres interventions liées à l'emploi. Qui plus est, il est très improbable que les problèmes actuels d'adaptation des travailleurs âgés soient concentrés dans les collectivités mondiales ou à taux de chômage élevé. C'est dans cette optique que le Comité a recommandé, au chapitre 2, une diminution des cotisations d'assurance-emploi pour favoriser l'adaptation des travailleurs âgés (et d'autres) à l'échelle du pays.

Le 23 janvier 2007, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a annoncé la création d'un groupe d'experts chargé d'une étude sur la conjoncture du marché du travail pour les travailleurs âgés et sur les mesures susceptibles de leur venir en aide. Les membres du Comité sont d'avis que ce groupe d'experts serait un mécanisme valable pour l'examen des critères d'admissibilité de l'initiative ciblée qui ont trait à l'âge et à la collectivité. Ce groupe pourrait aussi déterminer s'il convient d'appuyer : 1) un programme de stages pour aider les travailleurs âgés qui veulent rester sur le marché du travail, mais qui n'ont pas l'expérience et les compétences suffisantes pour trouver un nouvel emploi; 2) un programme de mentorat pour permettre aux travailleurs âgés de transmettre leur expertise aux jeunes avant de quitter le marché du travail.

[...] appuyer des programmes de mentorat sans restriction à l'égard de l'âge pour faciliter le cheminement de carrière et la relève. C'est sur ce plan que nous commençons à nous intéresser à l'élément âgé de la population active. Le gouvernement fédéral a accordé un soutien généreux pour les stages de jeunes, pour lutter contre le décrochage scolaire, par exemple, pour assurer la transition entre les études et le travail. Un très grave



Graphique 3.2 – Fréquence du chômage de longue durée (27 semaines ou plus), par groupe d'âge et par année, Canada



Source : Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active* 2006; Bibliothèque du Parlement.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement fédéral finance des programmes d'adaptation au marché du travail, dont la plupart sont offerts dans le cadre des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) du régime d'assurance-chômage. D'après les données contenues dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation* 2006 de l'assurance-emploi (le plus récent en date), les travailleurs de 55 ans et plus ont proportionnellement moins bénéficié des PEMS en 2004-2005. En 2004, les 55 ans et plus ont représenté à peu près 14 p. 100 de la population active et 11,3 p. 100 des chômeurs. À l'échelle nationale, seulement 6,6 p. 100 des membres de ce groupe d'âge ont bénéficié des PEMS en 2005-2006. Cette proportion varait grandement d'une région à l'autre du pays, allant de 7,7 p. 100 en Colombie-Britannique et 7,4 p. 100 en Ontario à 2,3 p. 100 au Nunavut et 3,7 p. 100 dans les Territoires du Nord-Ouest<sup>176</sup>. Les membres du Comité estiment que la participation des travailleurs âgés aux programmes fédéraux d'aide à l'emploi doit être renforcée pour tenir compte de la place de plus en plus grande qu'occupe ce groupe dans la population active.

En juin 1999, le gouvernement fédéral a lancé l'initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés, programme conçu pour mettre à l'essai différents moyens d'aider les travailleurs âgés en chômage à trouver un emploi ou à garder leur poste s'ils risquent une perte d'emploi. À la suite d'une évaluation de cette initiative, il a annoncé, le 17 octobre 2006, qu'il instaurerait un programme fédéral-provincial à frais partagés

Parallèlement à la hausse de l'activité des travailleurs âgés, le niveau d'emploi (et le taux d'emploi) des travailleurs de 55 ans et plus a progressé de façon appréciable ces 10 dernières années. De 1996 à 2006, la création d'emplois chez les travailleurs âgés a augmenté de 81 p. 100, ce qui représente plus de trois fois et demie la croissance de l'emploi dans toutes les tranches d'âge au cours de la même période. Près des quatre cinquièmes de cette hausse sont dus à la progression des emplois à temps plein. Il est à noter que la croissance de l'emploi chez les travailleurs de 65 ans et plus a été plutôt vigoureuse, à savoir de 62 p. 100, entre 1996 et 2006.

Malgré la croissance de l'emploi relativement vigoureuse enregistrée chez les travailleurs âgés au cours des 10 dernières années, leurs résultats sur le plan de l'emploi, mesurés par le taux de chômage, sont moins impressionnants. Le taux de chômage de ce groupe est passé de 7,3 p. 100 en 1996 à 5,1 p. 100 en 2006, ce qui ne représente que les deux tiers de la diminution du chômage pour l'ensemble du marché du travail. En outre, le taux de chômage chez les travailleurs de 65 ans et plus est passé de 3,8 p. 100 en 1996 à 4,4 p. 100 en 2006.

Bien que les travailleurs âgés grossissent moins souvent les rangs du chômage que les plus jeunes, ils sont confrontés généralement à des périodes d'inactivité plus longues quand ils tombent en chômage. Cette situation est illustrée au graphique 3.2, qui fait état de la fréquence du chômage de longue durée (27 semaines ou plus) chez les travailleurs âgés par rapport à l'ensemble de la population active. Les données montrent que le chômage de longue durée a régressé en général entre 1996 et 2006, résultat peu étonnant du fait que le taux de chômage national a baissé de 3,3 points de pourcentage durant cette période. Néanmoins, il ressort clairement du graphique 3.2 que, toutes proportions gardées, les travailleurs âgés vivent des périodes de chômage plus longues que les autres travailleurs. Des résultats, non illustrés au graphique, révèlent qu'en 2006, 14,7 p. 100 des travailleurs de 55 ans et plus ont été en chômage pendant au moins 52 semaines, soit près de 1,8 fois plus que l'ensemble des chômeurs pendant la même durée.

Les périodes de chômage plus longues que vivent en général les travailleurs âgés s'expliquent par de nombreux facteurs, notamment les compétences inadéquates et le manque de formation en milieu de travail. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, les travailleurs âgés ont moins d'occasions de participer à des activités de formation par l'employeur. Outre que les employeurs disposent d'un délai plus court pour rentabiliser le coût de leur formation, le Comité soupçonne qu'une grande proportion des travailleurs âgés sont incapables de suivre la formation parce qu'ils ne savent pas suffisamment lire, écrire et compter. Selon *l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes 2003*<sup>175</sup>, plus de la moitié des Canadiens de 46 à 65 ans ont une capacité limitée de lire et d'écrire.

[...] nous avons préconisé, et en fait le ministre d'Etat responsable des personnes âgées dans l'ancien gouvernement avait préconisé que les personnes âgées puissent toucher un revenu dépassant d'un certain montant le seuil de faible revenu sans pour autant perdre le supplément de revenu garanti. Je crois que l'on avait recommandé une fourchette d'environ 2 000 \$ ou 3 000 \$, et c'est ce que nous réclamions nous aussi. Ce n'est pas pour forcer les gens à travailler, mais s'ils doivent travailler pour augmenter leur revenu, ils ne devraient pas perdre les prestations qu'ils reçoivent<sup>173</sup> [...] ]

M. William Gleberzon  
Association canadienne des plus de 50 ans

Les règles fédérales concernant les retraites privées et le Régime de pensions du Canada encouragent les retraites précoces et découragent les plus de 65 ans de travailler à temps partiel. Les règlements en matière de pension, surtout ceux qui concernent les régimes de pension définis, devront être modernisés pour que les entreprises puissent mettre en œuvre des programmes de départ progressif à la retraite grâce auxquels leurs travailleurs les plus âgés pourront continuer de travailler à temps partiel tout en bénéficiant de leur pension en complément de leur salaire<sup>174</sup>.

Conseil canadien du commerce de détail

### Recommandation 3.3

Le Comité recommande que, dans leur prochain examen triennal du *Régime de pensions du Canada*, les ministres des Finances envisagent la possibilité de modifier le Régime pour mieux concilier le travail et la pension partielle et déterminent s'il est nécessaire d'apporter des ajustements actuariels aux rentes versées pour que le Régime ait un effet au moins neutre sur la décision des aînés de rester sur le marché du travail.

### Recommandation 3.4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine et évalue l'effet de la proposition, énoncée dans le budget de 2008, de porter à 3 500 \$ l'exemption du revenu gagné pour les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti.

173

Témoignages, réunion n° 26, 26 octobre 2006 à 11 h 00.

174

Conseil canadien du commerce de détail, Mémoire adressé au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 6 septembre 2006, p. 11-12.



plus de 50 p. 100<sup>168</sup>. Même s'il n'y a pas d'impôt à payer sur le revenu gagné, le montant du SRG à rembourser rend peu intéressante la perspective d'un emploi rémunéré.

Dans son budget de 2008, le gouvernement fédéral prévoit porter à 3 500 \$ par an l'exemption du revenu gagné aux fins du SRG.

Le Régime de pensions du Canada (RPC) comporte aussi des inconvénients pour les personnes qui aimeraient rester sur le marché du travail. Une pension partielle du RPC peut encourager à une retraite anticipée, mais il faut signaler que la pension n'est payable que si le requérant cesse d'occuper un emploi rémunéré ou d'effectuer un travail autonome ou si ses gains pour l'année où la pension de retraite commencerait à être payable correspondent à moins de 25 p. 100 du maximum des gains ouvrant droit à pension<sup>169</sup>. Ce critère d'admissibilité peut poser problème à de nombreux travailleurs âgés, forcés de subir une période de chômage pour avoir droit à une pension partielle. Une fois en chômage, certains de ces travailleurs ont beaucoup de mal à trouver un autre emploi, sujet qui sera traité plus longuement dans les pages qui suivent<sup>170</sup>.

Une récente étude réalisée par l'actuaire en chef du RPC a fait ressortir une autre contre-incitation au travail pouvant être liée à la pension partielle du RPC. D'après cette étude, l'ajustement actuariel prévu par la loi est trop généreux pour les cotisants qui optent pour une rente de retraite avant 65 ans et pas assez généreux pour ceux qui choisissent de prendre leur rente après 65 ans. Autrement dit, la rente anticipée est subventionnée<sup>171</sup>.

[...] nous recommandons de faire un examen des politiques en matière de pensions et d'impôt sur le revenu qui découragent actuellement les travailleurs d'âge mûr d'envisager un emploi à temps partiel. Nous estimons en effet que c'est une source importante de main-d'œuvre alternative pour le secteur de l'alimentation de détail, d'autant plus que les facteurs démographiques laissent prévoir une forte diminution de la main-d'œuvre jeune, qui est actuellement notre principale source<sup>172</sup>.

**M<sup>me</sup> Cheryl Paradowski**  
**Conseil canadien de l'industrie de l'alimentation**

- 168 Il y a lieu de signaler que les aînés à revenu élevé doivent rembourser leurs prestations de SV en totalité ou en partie. Les prestations de SV sont assujetties à un taux de remboursement de 15 p. 100 si le revenu dépasse un certain seuil (63 511 \$ en 2007). La proportion des personnes de 65 ans et plus à qui cette mesure s'applique est faible, semble-t-il, soit moins de 5 p. 100 (voir K. Mulligan, « Making It Pay to Work: Improving the Work Incentives in Canada's Public Pension System », C.D. Howe Commentary, n° 218, octobre 2005, p. 4, [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_218.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_218.pdf)).
- 169 Voir l'alinéa 67(2)c) du Régime de pensions du Canada et l'article 54.3 du Règlement sur le Régime de pensions du Canada.
- 170 Organisation de coopération et de développement économiques, *Vieillessement et politiques de l'emploi - Canada*, 2005.
- 171 Bureau de l'actuaire en chef, *Étude des facteurs d'ajustement actuariels — Régime de pensions du Canada*, mars 2003, p. 39, [http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/etudes/CPA\\_ActuarialStudy2\\_f.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/etudes/CPA_ActuarialStudy2_f.pdf).
- 172 Témoignages, réunion n° 28, 26 octobre 2006 à 14 h 50.

embaucher. Je travaille depuis l'âge de 16 ans, et cela fera plus de 50 ans que je suis sur le marché du travail. J'ai travaillé fort quand j'étais jeune et je ne veux pas continuer

<sup>167</sup>

M<sup>me</sup> Trudi Gunia  
À titre personnel

### Recommandation 3.1

Le Comité recommande que le ministre du Travail encourage ses homologues des provinces et des territoires à établir un groupe de travail chargé d'examiner les obstacles au maintien en emploi des travailleurs de 65 ans et plus, en particulier les dispositions sur la retraite obligatoire qui continuent de s'appliquer dans certaines régions du pays.

### Recommandation 3.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en vue de désigner comme acte discriminatoire le fait de mettre fin à l'emploi d'une personne parce qu'elle a atteint l'âge normal de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi.

## 2. Pensions de l'État

La retraite obligatoire et l'absence de régimes de travail souples ne sont pas les seuls facteurs qui empêchent les travailleurs âgés de rester sur le marché du travail. Il existe aussi d'importantes contre-incitations financières au travail. Les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti (SRG) ou de l'Allocation voient leurs prestations réduites s'ils déclarent une hausse de leur revenu, par exemple les gains provenant d'un emploi. Qui plus est, s'ils paient de l'impôt sur ces gains, le taux d'imposition réel combiné sur le revenu tiré d'un emploi peut être élevé.

La somme que le bénéficiaire doit rembourser sur les paiements du SRG ou de l'Allocation dépend de son état matrimonial et des prestations — Sécurité de la vieillesse (SV) ou Allocation — que reçoit ou non l'époux ou le conjoint de fait. Dans le cas d'un retraité célibataire, veuf ou divorcé qui bénéficie du SRG, par exemple, les prestations mensuelles sont réduites d'un dollar pour chaque hausse de 23,99 \$ du revenu mensuel (à l'exclusion de la SV) au-dessus de 24 \$ (seuil de réduction). Autrement dit, si le retraité paie aussi de l'impôt sur le revenu gagné, il sera confronté à un taux d'imposition réel de

l'alinéa 15(1)c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, selon lequel il n'est pas discriminatoire de mettre fin à l'emploi d'une personne parce qu'elle a atteint l'âge normal de la retraite.

Chose certaine, nous sommes totalement contre la retraite obligatoire. À notre avis, il faut pouvoir exercer un choix, et lorsque la retraite est obligatoire, ce choix n'existe pas. Nous recevons des appels à ce sujet presque tous les jours. À l'occasion d'une conférence la semaine dernière, nous avons rencontré une employée d'une compagnie aérienne. Elle nous a raconté qu'à l'âge de 64 ans, on jugeait qu'elle était apte à faire son travail mais que du jour où elle a eu 65 ans, la direction n'était soudainement plus de cet avis. Pourtant, elle voulait continuer à travailler. La plupart des gens prendront leur retraite. Nous n'affirmons pas que la plupart des gens continueront à travailler s'ils ont le choix de partir ou non, mais on devrait prévoir des incitatifs et des avantages pour ceux qui choisissent de travailler ou de retourner sur le marché du travail. Nous ne préconisons certainement pas la retraite forcée à quelque âge que ce soit.<sup>165</sup>

**M<sup>me</sup> Judy Cutler**  
**Association du Canada pour les 50 ans et plus**

Les membres du comité permanent savent que la retraite obligatoire à 65 ans est encore la règle au Canada, sauf au Québec, en Ontario et au Manitoba. D'ailleurs, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* renferme une disposition particulière qui permet aux employeurs de congédier des travailleurs à cause de leur âge. Or, le congédiement à 65 ans en relation avec les dispositions concernant le départ obligatoire à la retraite n'a jamais été justifié. La *Charte canadienne des droits et libertés* interdit la discrimination sur la base de l'âge, ce qui n'empêche que cette forme de discrimination a prévalu dans certaines des institutions les plus puissantes au Canada, notamment les gouvernements, les tribunaux, les syndicats et le secteur privé, ce qui veut dire que les efforts déployés au cours des 20 dernières années pour mettre un terme à la retraite obligatoire n'ont pas abouti, du moins pas jusqu'à ce que le gouvernement de l'Ontario prenne cette décision historique.<sup>166</sup>

**M. David MacGregor**  
**Collège universitaire King's de l'Université Western Ontario**

Bien que plusieurs témoins aient plaidé pour l'abolition de la retraite obligatoire au Canada, le Comité est conscient des contraintes que cela impliquerait pour les provinces. De plus, le Comité souligne que son intention, en souscrivant à l'abolition de la retraite obligatoire, n'est pas d'obliger les Canadiens à travailler passé l'âge de 65 ans. Il désire simplement répondre aux vœux des travailleurs qui désirent le faire.

Si vous commencez à dépendre d'une main-d'œuvre âgée, vous allez être confrontés à des problèmes de santé, et vous ne serez pas plus avancés. Nous devons miser sur une main-d'œuvre jeune, mais les conditions de formation ne sont pas en place, et elles sont indispensables, parce que ce sont ces jeunes travailleurs qualifiés que vous allez vouloir

165 Témoignages, réunion n° 26, 26 octobre 2006 à 10 h 55.  
166 Témoignages, réunion n° 27, 26 octobre 2006 à 13 h 20.



part de l'employeur vous procurera en fait les gens dont vous avez besoin. Cela contribuera également au transfert du savoir de manière que les travailleurs plus jeunes puissent avoir l'information dont ils ont besoin pour conserver la vision organisationnelle, la mémoire institutionnelle<sup>161</sup>.

M<sup>me</sup> Elly Danica  
Transition pour les travailleurs âgés  
Acadia Centre for Small Business and Entrepreneurship

D'après un sondage effectué en 2005 par le Conference Board du Canada auprès de dirigeants d'entreprise, peu d'employeurs canadiens mettent au point des stratégies pour s'adapter à la main-d'œuvre vieillissante, même si la plupart d'entre eux constatent que leur entreprise sera confrontée à des problèmes de vieillissement des effectifs dans les cinq années à venir<sup>162</sup>. Ce sondage a révélé que « près de 80 p. 100 des répondants ont indiqué que leur organisation connaîtra des problèmes liés à la main-d'œuvre vieillissante dans les cinq années à venir et 23 p. 100 ont admis éprouver déjà des difficultés<sup>163</sup> ». L'absence d'action concrète face à cette situation inévitable et imminente est préoccupante.

De nombreux témoins ont fait valoir que le gouvernement fédéral devrait adopter des mesures pour prolonger, à titre volontaire, la participation des travailleurs âgés à la vie active. Étant donné les compétences et l'expérience de ce groupe, on atténuerait ainsi les déséquilibres futurs au sein des effectifs. Les témoins ont suggéré entre autres d'éliminer la retraite obligatoire, d'instaurer des programmes de retraite graduelle, de renforcer les mesures d'incitation financière au travail et d'accroître l'aide à l'adaptation pour les travailleurs âgés.

## 1. Retraite obligatoire

Au Canada, la plupart des provinces ont aboli la retraite obligatoire, mais certaines considèrent toujours la retraite forcée à 65 ans comme un acte non discriminatoire. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador maintiennent dans leur code des droits de la personne une limite d'âge de 65 ans. L'Ontario a récemment aboli cet usage. Seuls le Québec et le Manitoba ont banni les dispositions sur la retraite obligatoire des régimes de retraite ou des conventions collectives<sup>164</sup>. La retraite obligatoire n'existe pas dans la fonction publique fédérale, mais la situation est différente dans les autres milieux de travail de compétence fédérale. À ce sujet, le Comité s'est vu rappeler

161 Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 13 h 40.

162 O. Parker, « Too Few People, Too Little Time: The Employer Challenge of an Aging Workforce », *Executive Action Report*, Conférence Board du Canada, juillet 2006, p. 1, [http://www.conferenceboard.ca/documents\\_EA.asp?mext=1732](http://www.conferenceboard.ca/documents_EA.asp?mext=1732).

163 *Ibid.*

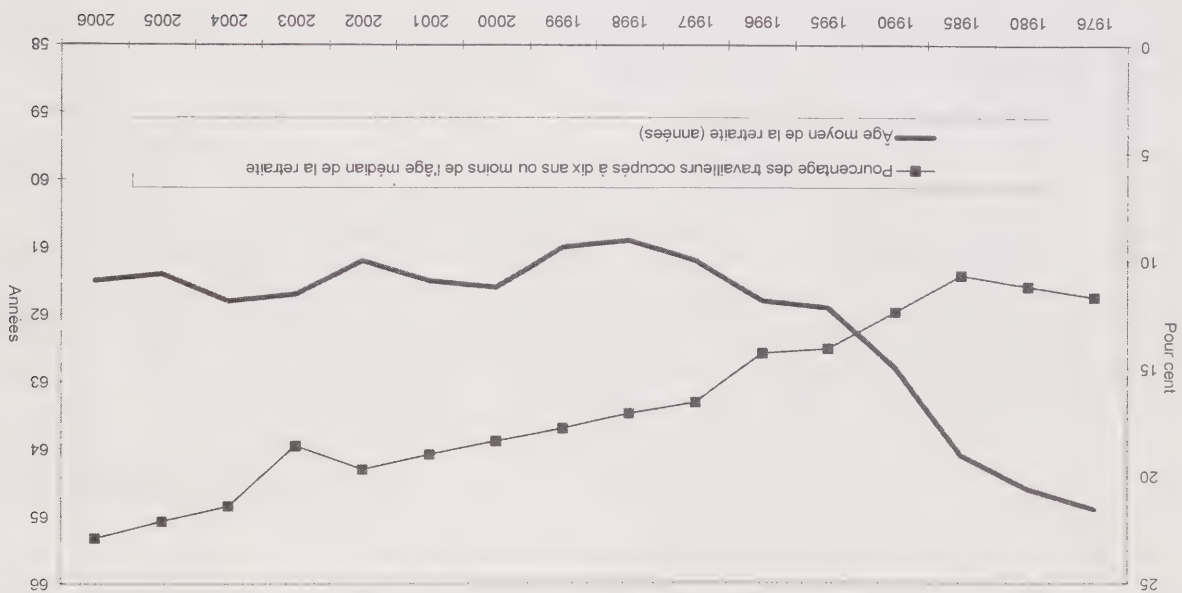
164 M. Gunderson, « Banning Mandatory Retirement: Throwing Out the Baby with the Bathwater », *Backgrounder*, Institut C.D. Howe, n° 79, mars 2004, p. 5, [http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder\\_79.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/backgrounder_79.pdf).

Des obstacles sont liés à la sensibilisation des employeurs. Par exemple, de nombreux travailleurs plus âgés, moi y inclus, ne peuvent travailler dans des endroits peu éclairés. Si un employeur veut exploiter mes compétences dans son milieu de travail, il doit me donner une chaise qui soutient mon dos et un éclairage qui me permet d'exécuter le travail. Nous n'avons pas encore assez de sensibilisation et le gouvernement peut assurer un leadership en disant, voyez, nous avons cette ressource inexploitée de travailleurs plus âgés et un léger investissement, pas un investissement énorme, de la

De nombreux témoins ont indiqué que, pour rendre le travail plus attrayant aux yeux des travailleurs âgés, les employeurs doivent reconnaître le rôle important que ces derniers peuvent jouer dans la réduction de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et, ce faisant, adopter des mesures d'emploi plus souples, comme la retraite graduelle et les horaires de travail allégés. L'importance des régimes de travail assouplis ressort de l'*Enquête sociale générale 2002* de Statistique Canada, selon laquelle plus du quart des retraités seraient revenus sur leur décision de retraite s'ils avaient pu faire modifier leur horaire de travail<sup>160</sup>. Les employeurs pourraient aussi avoir besoin de modifier les lieux de travail pour répondre aux besoins des employés d'âge mûr.

## A. Renforcement des mesures d'incitation au travail

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, tableau spécial; Bibliothèque du Parlement.



Graphique 3.1 - Pourcentage des travailleurs occupés à dix ans ou moins de l'âge médian de la retraite et âge moyen de la retraite, Canada

## CHAPITRE 3 — POUR ACCROÎTRE L'ACTIVITÉ ET RENFORCER L'INCITATION AU TRAVAIL

### TRAVAILLEURS ÂGÉS

Comme l'illustre le graphique 3.1, la proportion des travailleurs canadiens qui sont à dix ans ou moins de l'âge médian de la retraite a presque doublé au cours des 30 dernières années. En 1976, le nombre de ces travailleurs s'élevait à environ 1,14 million. En 2006, il avait atteint quelque 3,8 millions. Cette tendance montre clairement la dynamique du vieillissement de la population active et l'exode que pourrait connaître le marché du travail canadien dans la prochaine décennie et par la suite. Il y a toutefois un fait nouveau qui mérite d'être mentionné, la disparition de la tendance à la baisse de l'âge moyen de la retraite.

Comme le font ressortir les données du graphique 3.1, l'âge moyen de la retraite est passé de 64,9 ans en 1976 à 60,9 ans en 1998. Il a augmenté depuis pour se chiffrer à 61,5 en 2006. Cette augmentation s'explique par l'activité accrue des travailleurs âgés (définis ici comme les personnes de 55 ans et plus). De 1996 à 2006, le taux d'activité des personnes de ce groupe d'âge a augmenté de 8,5 points de pourcentage, ce qui est presque trois fois et demie supérieur à la hausse de l'activité chez les personnes de 15 ans et plus. Il est à noter en outre que le taux d'activité des personnes de 60 à 64 ans et de 65 ans et plus a progressé de 12 et de 2,4 points de pourcentage, respectivement, pendant la même période.



Nous avons connu quelques initiatives réussies avec Centraide d'un bout à l'autre du Canada, en particulier en Ontario et au Québec, avec un programme intitulé Le Gateway Café. Il a été financé aussi par RHDSC pour offrir aux jeunes à risque une formation d'associées aux ventes et des stages en milieu de travail. Il s'agit d'un programme qui connaît un succès monstre, qui aide beaucoup de jeunes [taissés-pour-compte] à s'intégrer à la population active et à devenir de bons travailleurs.<sup>159</sup>

M<sup>me</sup> Diane Brisebois  
Conseil canadien du commerce de détail

Actuellement, Service Canada offre de l'aide au moyen d'un programme appelé Connexion compétences, un élément de la Stratégie emploi jeunesse. Ce programme cible les jeunes qui risquent le plus d'avoir du mal à effectuer la transition vers la vie active. Le décrochage au secondaire est l'un des facteurs qui permettent de prévoir des difficultés. Or, pour participer au programme, il faut déjà ne plus être à l'école. Ainsi, les jeunes qui risquent de décrocher ne sont pas admissibles, à moins qu'ils ne renoncent à terminer leurs études, ce qui est justement ce que l'on cherche à éviter. Les membres du Comité sont conscients de l'importance d'aider les jeunes décrocheurs qui ont du mal à trouver du travail, mais ils pensent aussi qu'il faut prévenir le décrochage. Évidemment, ce type d'aide est subordonné à la conclusion d'une entente à ce sujet avec les gouvernements des provinces et des territoires.

## Recommandation 2.19

**Le Comité recommande que, sous réserve de la conclusion d'accords avec les provinces et les territoires et d'ententes de partage des coûts, le gouvernement fédéral contribue au financement de mesures visant à réduire le taux de décrochage scolaire au secondaire.**

## B. Jeunes à risque

Si le taux de décrochage a diminué chez les élèves du secondaire, il reste que beaucoup de jeunes ne terminent toujours pas leurs études secondaires. En 2001, le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires (le nombre des diplômés une année donnée en pourcentage de la population à l'âge normal d'obtention du diplôme) était de 75 p. 100, soit sept points de pourcentage sous la moyenne pour l'OCDE<sup>157</sup>. L'obtention du diplôme d'études secondaires n'est pas seulement une étape nécessaire à l'accès aux études postsecondaires; elle est importante aussi pour réussir le perfectionnement des compétences qui sera d'après nous nécessaire pour bon nombre de ceux qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail.

Apparemment, beaucoup de décrocheurs n'ont pas de seconde chance. On peut en outre supposer sans crainte de trop se tromper qu'il devient de plus en plus difficile d'obtenir un diplôme d'études secondaires plus le temps passe loin de l'école. La prévention est donc sans doute le meilleur moyen de s'attaquer au problème. Durant les audiences, nous avons été informés de plusieurs programmes conçus pour décourager les jeunes à risque de décrocher et faciliter leur transition vers le monde du travail.

[...] nous avons créé un ensemble de résultats d'apprentissage pour la 11<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> année. Nous travaillons avec six provinces à l'heure actuelle pour donner aux élèves une idée théorique et pratique] de ce qu'est le secteur des TI en modifiant le programme des cours offerts par le ministère provincial de l'Éducation. Alors, c'est quelque chose que nous faisons déjà. Nous avons eu beaucoup de succès en Colombie-Britannique. Notre première tentative a porté sur 100 élèves qui étaient tous à risque. Il s'agissait d'étudiants dont on craignait qu'ils ne terminent pas la 11<sup>e</sup> année, encore moins la 12<sup>e</sup> [...] Seulement deux de ces élèves sont allés sur le marché du travail après le secondaire; les 98 autres ont entrepris une éducation postsecondaire. Nous pensons qu'il s'agit d'un programme très réussi. Nous travaillons actuellement avec l'Alberta. Le conseil scolaire du district de Toronto a mis en œuvre ce programme à Toronto pour tenter de réduire son taux de décrochage scolaire qui est, je pense, de 42 p. 100. Alors, nous mettons en œuvre ce système dans quelques écoles de la grande ville pour que des jeunes puissent profiter de cette occasion<sup>158</sup>.

M. Paul Swinwood  
Conseil des ressources humaines de logiciel inc.

- 157 Statistique Canada et Conseil des ministres de l'éducation, Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada : rapport du programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation 2005*, Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, avril 2006, p. 54, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/81-582-XIF/2006001/pdf/81-582-XIF2006001.pdf>.
- 158 Témoignages, réunion n° 14, 3 octobre 2006 à 11 h 40.

pilotes sont la meilleure manière de mesurer l'efficacité des nouvelles façons d'exploiter les fonds de l'assurance-emploi pour améliorer l'employabilité des actifs. Dans ce contexte, nous souscrivons à la mise à l'essai de mesures visant à renforcer l'incitation au travail, à allonger les périodes d'emploi et à offrir aux travailleurs davantage de possibilités de formation en milieu de travail.

#### Recommandation 2.16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de s'entendre avec les provinces et les territoires pour améliorer l'efficacité des mesures offertes aux termes des ententes sur le développement du marché du travail. Il faudrait chercher d'abord et avant tout à améliorer l'efficacité des prestations d'emploi et des mesures de soutien pour remédier aux pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée.

#### Recommandation 2.17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral révise la définition de « participant » figurant à l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à élargir l'admissibilité aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

#### Recommandation 2.18

Le Comité recommande que, aux termes de la partie V de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement fédéral mette en œuvre des projets pilotes conçus pour :

1. Mesurer l'impact et l'efficacité des diverses conditions d'admissibilité et modalités de couverture de manière à déterminer quelles réformes renforceraient l'incitation à travailler, amélioreraient l'employabilité et répondraient mieux aux besoins des travailleurs indépendants;

2. Mesurer l'efficacité de remises de cotisations à l'intention des employeurs qui offrent de la formation pour améliorer l'employabilité des travailleurs saisonniers, des travailleurs âgés, des travailleurs autochtones et des travailleurs handicapés, qui contribuent à atténuer les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et qui rehaussent les compétences de base des personnes ayant un faible niveau de littératie.

Les coûts des projets pilotes associés à cette recommandation ne doivent pas être pris en compte dans le calcul des dépenses



aux prestations d'emploi fédérales offertes aux termes de la Loi sur l'assurance-emploi. Le Comité souscrit à l'affectation annuelle de 500 millions de dollars aux mesures d'adaptation (amélioration de la formation de base et de l'alphabétisation, subventions salariales et formation en cours d'emploi) destinées aux segments mal servis de la main-d'œuvre.

Dans les années à venir, il faudra notamment que les mesures d'adaptation financées à même l'assurance-emploi comportent un système de vérification de l'efficacité des dépenses au titre des PEMS et des transferts connexes pour s'assurer qu'elles procurent bel et bien aux chômeurs des compétences en demande et un emploi durable. Le ministère des Ressources humaines et du Développement social a réalisé ces dernières années des évaluations sommatives des PEMS montrant que celles-ci laissent à désirer. Dans l'ensemble, les PEMS produisent au mieux des résultats modestes quant à l'amélioration de l'emploi et des gains. Les résultats semblent meilleurs pour les clients actifs de l'assurance-emploi (c'est-à-dire les personnes qui ont établi une période de prestations) que pour les anciens clients de l'assurance-emploi (c'est-à-dire les personnes qui ont touché des prestations ordinaires dans les trois dernières années ou des prestations de maternité ou des prestations parentales dans les cinq dernières années). Il importe de noter que ces résultats généraux s'appliquent aussi aux personnes qui participent au Développement des compétences, la mesure qui monopolise le gros des dépenses au titre des PEMS et qui est le plus susceptible de remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée<sup>154</sup>. D'après les résultats de l'évaluation de l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail, le nombre annuel moyen d'heures travaillées a diminué d'environ 235 heures chez les anciens prestataires après la participation au programme<sup>155</sup>.

Le Comité a consacré beaucoup de temps à l'assurance-emploi ces dernières années. Il a d'ailleurs déposé une seconde fois, le 31 mai 2006, son rapport de 2005 intitulé *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*. Ce rapport contenait de nombreuses recommandations conçues pour améliorer l'accès au régime d'assurance-emploi et l'aide offerte, ainsi que pour développer le rôle de l'assurance-emploi sur le plan des mesures actives de soutien de la main-d'œuvre. Dans sa réponse au rapport, le gouvernement a indiqué qu'il s'engageait « à ce que ses programmes puissent s'adapter aux réalités du marché du travail canadien. À cet égard, il est important que tout changement aux programmes, y compris le programme d'assurance-emploi, soit fondé sur une analyse solide et tienne bien compte des incidences sur le marché du travail et des coûts des mesures<sup>156</sup>. » À notre avis, les projets

154 Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation 2006*, 31 mars 2007, p. 75-78, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce\\_2005.pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf).

155 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Évaluation sommative des prestations d'emploi et des mesures de soutien prévues aux termes de l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail*, avril 2004, p. 36, <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sr/ps/hdc/evaluation/rapports/sp-ah-666-04-04/SP-AH-666-04-04F.pdf>.

156 Réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 26 septembre 2006, p. 4, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COI=10478&SourceId=179838&SwitchLanguage=1>.

ententes sont administrées aux termes des articles 57 et 63 de la Loi sur l'assurance-emploi.

Il existe deux types d'ententes — des ententes de cogestion et des ententes de dévolution — les deux visant à permettre aux gens d'acquiescer les compétences dont ils ont besoin pour trouver du travail et d'intégrer pour de bon au marché du travail.<sup>152</sup> Aux termes des ententes de cogestion, le gouvernement fédéral et la province ou le territoire concerné se partagent la conception, la planification et l'évaluation des PEMS, tandis que le gouvernement fédéral (Service Canada) assume la responsabilité exclusive de la gestion et de l'exécution de ces mesures.

Dans les ententes de dévolution, la conception et l'exécution des PEMS ou des mesures du même ordre relèvent exclusivement des provinces ou des territoires. Ces ententes prévoient également le transfert de personnel fédéral. Dans tous les cas sauf celui du Québec, les provinces et territoires évaluent les PEMS et les mesures similaires conjointement avec le gouvernement fédéral. Le Québec effectue ses propres évaluations.

Aux termes de toutes les ententes sur le développement du marché du travail, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité de l'exécution de toutes les mesures pancanadiennes de soutien visant le marché du travail (mobilité de la main-d'œuvre, partenariats sectoriels nationaux, mesures destinées aux Autochtones, etc.), ce à quoi le Québec s'est opposé dès le départ. Les choses pourraient bientôt changer, car le gouvernement a annoncé, dans le budget 2007, son intention : (1) de négocier des ententes de dévolution avec toutes les provinces et tous les territoires qui ont signé des ententes de cogestion; (2) d'instituer un nouveau programme relatif au marché du travail (500 millions de dollars par an) administré en vertu d'ententes bilatérales avec les provinces et les territoires, à l'intention des personnes qui ne sont pas admissibles aux prestations offertes aux termes de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi; et (3) d'envisager l'opportunité de céder aux provinces et territoires, sur la base d'ententes bilatérales, le financement et l'administration des mesures d'emploi visant des groupes précis sous-représentés dans la population active (comme les jeunes, les personnes handicapées et les travailleurs âgés)<sup>153</sup>.

Les membres du Comité sont heureux de l'intention du gouvernement fédéral de transférer une plus grande partie des mesures de soutien des travailleurs, spécialement des mesures de formation, aux provinces et aux territoires. Le Comité est aussi heureux que l'on remédie à une situation depuis longtemps inéquitable et qui tient au fait que les personnes qui ne répondent pas à la définition de « participant » ne sont pas admissibles

152

Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique et le Yukon ont signé des ententes de cogestion avec le gouvernement du Canada. La Nouvelle-Écosse en a signé une variante, appelée Entente de partenariat stratégique. Le Nouveau-Brunswick, le Québec, la Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et l'Ontario ont signé des ententes de dévolution.

153

Ministère des Finances, 19 mars 2007, p. 228-232, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.



Une des solutions les plus évidentes au problème des pénuries de main-d'œuvre spécialisée consiste à donner aux chômeurs la possibilité d'acquiescer les compétences dont les employeurs ont besoin. Nous avons insisté ailleurs sur l'importance croissante de l'adaptation de la main-d'œuvre en fonction du vieillissement de la population active. Il s'ensuit que le rôle de l'assurance-emploi comme mécanisme de facilitation de cette adaptation doit lui aussi évoluer. On a présenté au Comité plusieurs suggestions à cet égard, notamment une structure de prestations qui encourage les gens à travailler, des remises de cotisations pour les employeurs qui offrent des mesures autorisées d'adaptation au marché du travail<sup>149</sup>, des encouragements à la mobilité pour allonger les périodes d'emploi (voir la section sur les travailleurs saisonniers au chapitre 3) et une prestation de formation analogue aux autres prestations d'assurance-emploi.

Il doit y avoir une réorientation fondamentale des programmes d'assurance-emploi et d'aide sociale. Il faut qu'ils deviennent des systèmes à supplément plutôt que des systèmes à récupération. Plutôt que de pénaliser les travailleurs quand ils reviennent dans la population active, ou quand ils passent d'un emploi bien rémunéré à un emploi moins bien rémunéré, si nous changeons le système de façon à ajouter un supplément à leur salaire plutôt que d'en récupérer une partie, cela ferait une grande différence<sup>150</sup>.

**M<sup>me</sup> Janis Cousyn**  
**Calories Restaurants**

Pourquoi ne pas aider les petites entreprises à prendre ce risque? Pourquoi ne pas réduire les contributions à l'assurance-emploi pour celles qui embauchent des personnes de 50 ans et plus? Pourquoi ne pas les aider à prendre ce risque? C'est comme aider les banques à prendre des risques avec les immigrants. C'est la même chose. Il faut les aider à prendre un risque<sup>151</sup>.

**M<sup>me</sup> Andreea Bourgeois**  
**Fédération canadienne de l'entrepreneuriat indépendante –**  
**Nouveau-Brunswick et Ile-du-Prince-Édouard**

## **A. Dans le prolongement des ententes de formation de la main-d'œuvre**

En novembre 1995, le premier ministre a annoncé l'intention du gouvernement de se retirer du domaine de la formation de la main-d'œuvre. Une offre en bonne et due forme a été soumise aux provinces et aux territoires le 30 mai 1996, jetant les bases des ententes sur le développement du marché du travail qui existent aujourd'hui. Toutes ces

149	Bien que cette proposition ait été faite dans le contexte d'une initiative visant à stimuler l'embauche de travailleurs d'âge mûr (analogue au Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs, qui aidait la création d'emplois pour les jeunes dans les petites entreprises), ce concept peut s'appliquer à d'autres initiatives, comme des programmes d'alphabétisation au travail.
150	Témoignages, réunion n° 37, 10 novembre 2006 à 8 h 40.
151	Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 13 h 45.



services qui garantissaient que, quand on était sans emploi, on avait l'aide voulue pour réintégrer le marché du travail armé de tous les prérequis. Et il y avait une certaine uniformité d'un bout à l'autre du pays. Maintenant que cela n'existe plus et que tellement peu de gens sont admissibles à l'assurance-emploi, ils ne peuvent plus s'inscrire à d'autres programmes non plus. C'est tellement facile de se retrouver sur l'assistance sociale, et une fois qu'on y est, c'est tellement difficile d'avoir accès à quoi que ce soit d'autre, depuis les programmes d'alphabétisation jusqu'à l'éducation postsecondaire, pour le reste de sa vie<sup>145</sup>.

**M<sup>me</sup> Sheila Regehr**  
Conseil national du bien-être social

Comme les membres du Comité le savent, le taux de participation des personnes handicapées au marché du travail est nettement inférieur à celui de la population en général. Comme les programmes de soutien à l'emploi les plus efficaces du gouvernement fédéral sont liés à la participation au marché du travail et à la contribution à la caisse de l'AE, beaucoup de personnes handicapées n'ont droit à aucune prestation et sont donc mal servies<sup>146</sup>.

**M. Bob Wilson**  
Développement social et d'innovation d'entreprises

[...] nous pensons que le gouvernement fédéral peut y contribuer en aidant grandement la province à mettre en œuvre ses programmes par une nouvelle approche de l'Entente sur le développement du marché du travail, l'EDMT, en confiant la responsabilité à la province et en mettant en œuvre une entente sur un partenariat de développement du marché du travail, une EPMT, pour laisser la latitude nécessaire d'affecter des fonds aux employés à risque, aux groupes sous-employés et sous-utilisés et à d'autres clients non admissibles à l'AE<sup>147</sup>.

**M. Keith Messenger**  
Direction des compétences et de l'apprentissage  
Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse

[...] les ententes sur le développement du marché du travail excluent systématiquement les gens qui n'ont pu maintenir une participation assez soutenue à la population active, ce qui comprend bon nombre des personnes ayant une déficience intellectuelle. Ces ententes bénéficient pourtant d'un financement amplement suffisant. Il serait facile de les mettre en œuvre de manière à intégrer davantage de gens et à faciliter l'accès à la formation pour des personnes qui en sont présentement majoritairement exclues<sup>148</sup>.

**M. Cameron Crawford**  
Association canadienne pour l'intégration communautaire

145	Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 12 h 05.
146	Témoignages, réunion n° 27, 26 octobre 2006 à 13 h 15.
147	Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 13 h 30.
148	Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 10 h 50.

s'adapter au marché du travail et ainsi retrouver du travail ou demeurer occupés. Certaines des mesures d'appui à cette adaptation sont offertes aux termes de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi par la voie d'ententes fédérales-provinciales-territoriales sur le développement du marché du travail. On les appelle collectivement les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Elles comportent des interventions pour faciliter la formation (Développement des compétences), offrir aux intéressés des possibilités d'expérience pratique de travail (Subventions salariales ciblées et Partenariats pour la création d'emplois), encourager le travail autonome (Aide au travail indépendant) et offrir des services d'emploi aux particuliers et aux employeurs (Services d'aide à l'emploi, Partenariats de développement du marché du travail et Recherche et innovation).

Beaucoup de témoins ont dit au Comité que les règles d'admissibilité à la majeure partie des PEMS excluent de nombreux chômeurs qui ont besoin d'aide pour retrouver du travail; des critiques analogues avaient été formulées dans les études précédentes du régime d'assurance-emploi réalisées par le Comité. Pour avoir droit aux PEMS, les chômeurs doivent toucher des prestations ordinaires d'assurance-emploi, ou en avoir touché dans les trois dernières années, ou avoir bénéficié de prestations de maternité ou de prestations parentales dans les cinq dernières années. Des témoins ont fait valoir que dans ce système, les nombreux chômeurs qui n'ont pas droit à des prestations d'assurance-emploi ne peuvent pas se prévaloir des PEMS. Ils suggèrent donc d'élargir l'admissibilité aux PEMS de manière à améliorer les chances des chômeurs, surtout ceux qui travaillent de façon très irrégulière, de se rendre employables. D'autres ont proposé que le gouvernement fédéral conclue avec les provinces et les territoires des ententes de partenariat sur le marché du travail, mesure qui avait été proposée dans la *Mise à jour économique et financière* de novembre 2005<sup>143</sup>. Ces ententes devraient compléter les PEMS en offrant une aide aux personnes qui n'ont pas droit à des prestations d'assurance-emploi.

Concernant la formation, plusieurs programmes d'assurance-emploi ne sont offerts qu'aux bénéficiaires de l'assurance-emploi. Si, d'après les statistiques, le taux de chômage chez les personnes handicapées est élevé, c'est parce que bon nombre de nos membres n'ont pas travaillé suffisamment d'heures pour avoir droit à l'assurance-emploi. Nous sommes donc doublement pénalisés. Nous n'avons pas eu l'occasion de travailler, et nous n'avons pas droit aux programmes de recyclage et autres qui sont offerts à ceux qui ont toujours eu accès à ces avantages, avantages qui nous ont toujours été refusés<sup>144</sup>.

#### M. John Rae Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada

Auparavant, l'assurance-emploi était un outil précieux permettant aux gens d'obtenir la formation dont ils avaient besoin. Ce n'était pas seulement un programme de remplacement du revenu, mais cela permettait d'avoir accès à toute une gamme d'autres

143	Ministère des Finances, <i>La Mise à jour économique et financière : Documentation pour la présentation</i> , novembre 2005, p. 117, <a href="http://www.fin.gc.ca/ec2005/ec/ecctf2005.pdf">http://www.fin.gc.ca/ec2005/ec/ecctf2005.pdf</a> .
144	Témoignages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 10 h 15.

l'extension du bénéfice du régime à plus de travailleurs (notamment aux travailleurs autonomes), l'amélioration de l'admissibilité aux prestations et des modifications du délai de carence.

Nous recommandons également de vastes réformes de l'assurance-emploi, qui s'est dégradée, des points de vue tant de la protection offerte aux chômeurs que des aides à l'emploi et la formation. Les changements apportés antérieurement au programme d'assurance-emploi ont eu des conséquences disproportionnées pour les travailleurs à temps partiel et les autres travailleurs qui n'entrent pas dans les normes, le plus souvent des femmes, des jeunes, des membres des minorités visibles, des immigrants et des travailleurs à faible revenu. Il faudrait notamment réduire le nombre d'heures nécessaires pour devenir admissible, reconnaître de nouveau comme admissibles les travailleurs qui quittent leur emploi volontairement ou à cause d'un renvoi motivé et mettre en place un processus permettant aux travailleurs autonomes, de plus en plus nombreux, de contribuer au régime et de toucher des prestations d'assurance-emploi.<sup>140</sup>

**M<sup>me</sup> Ramona Johnston**  
Collectivités Dynamiques – Calgary

Un des problèmes d'employabilité les plus difficiles auxquels font face les artistes et travailleurs culturels autonomes est que non seulement leur revenu est faible et irrégulier, mais qu'ils n'ont pas non plus de filet de sécurité sociale pour les aider. Ils n'ont pas de congés pour événements familiaux malheureux, pas de congés parentaux, pas de congés de maladie, comme en ont la plupart des Canadiens, et ils n'ont pas droit à des programmes de formation ni, a fortiori, à l'assurance-emploi.<sup>141</sup>

**M<sup>me</sup> Susan Annis**  
Conseil des ressources humaines du secteur culturel

[...] l'année dernière, nous avons tenu des consultations auprès de femmes ayant des emplois précaires et saisonniers dans notre province. La question primordiale, à leurs yeux, c'était le programme d'assurance-emploi. C'est extrêmement important étant donné que ce programme est à la source de nombreux problèmes. Le délai de carence de deux semaines est un facteur de paupérisation parce qu'il force le prestataire à combler par la suite ce qu'il n'a pas reçu pendant sa durée. Il faut aussi souvent attendre six ou huit semaines avant de recevoir un chèque de prestations. L'une des solutions proposées est de permettre le report du délai de carence à la fin de la période de prestations, si le gouvernement tient absolument à le conserver.<sup>142</sup>

**M<sup>me</sup> Lana Payne**  
Fish, Food and Allied Workers Union

Abstraction faite de ces divergences de vues, les témoins s'entendent pour dire que l'assurance-emploi est un outil important qui aide les gens à faire ce qu'il faut pour

140	Témoignages, réunion n° 35, 9 novembre 2006 à 8 h 50.
141	Témoignages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 35.
142	Témoignages, réunion n° 19, 23 octobre 2006 à 11 h 10.



Le régime d'assurance-emploi vise des objectifs nombreux et entraîne des coûts élevés; pas étonnant donc que la question suscite des opinions bien arrêtées et généralement contradictoires chaque fois qu'elle est au programme du Comité. On a pu l'observer durant nos audiences sur l'employabilité. Beaucoup de témoins ont critiqué la structure actuelle du régime, mais pour des raisons différentes. Certains, surtout ceux qui représentaient les vues des employeurs, trouvaient que l'application de conditions différentes suivant la région à l'égard de la période de référence et de la structure des prestations a un effet fâcheux sur l'employabilité en minant l'activité. Par ailleurs, l'assurance-emploi offre maintenant des prestations variées qui vont bien au-delà de sa vocation première, et pourtant les employeurs continuent d'assumer près de 60 p. 100 des coûts totaux. Ainsi, ceux qui souscrivent à ces vues souhaitent une réforme du régime qui fonderait celui-ci davantage sur les principes de l'assurance et entraînerait un partage plus équitable des coûts.

Cela nous amène à l'élimination des différences régionales dans le régime d'assurance-emploi [...] L'opposition politique s'estompera beaucoup plus à mesure que les pénuries de main-d'œuvre s'étendront à l'échelle du pays. Il n'est plus nécessaire de quitter Mabou ou Bathurst pour Toronto ou Calgary. Il se peut très bien qu'il suffise d'aller à Moncton ou Halifax. En vérité, Halifax pourrait profiter des maintenant d'un tel afflux de travailleurs provenant de régions rurales. En 2005, le taux d'emploi à Halifax était plus élevé qu'à Toronto, Vancouver ou Montréal. La donne était différente à l'époque où les gens avaient une certaine sympathie, où l'on faisait valoir comme argument qu'il n'y avait pas d'emplois; mais à une époque de pénuries criantes de main-d'œuvre, les arguments moraux et économiques se rejoignent. Il n'y a aucune raison, ni d'ordre moral ni d'ordre économique, de payer des gens à ne rien faire ou de créer des emplois artificiels au prix d'impôts plus élevés alors même que de véritables entreprises viables doivent mettre de côté des plans de développement parce qu'elles manquent de travailleurs<sup>138</sup>.

**M. Stephen Kymlicka**  
**Atlantic Institute for Market Studies**

L'assurance-emploi est passée d'un programme d'assurance pur à un programme de charges sociales multiples. La moitié des indemnités payées n'ont rien à voir avec les prestations régulières pour compenser la perte d'emploi. Alors, bien que nous soyons tous préoccupés par l'assurance-emploi<sup>139</sup>, nous avons besoin de voir comment l'argent est dépensé et qui en bénéficie réellement.

**M<sup>me</sup> Diane Brisebois**  
**Conseil canadien du commerce de détail**

D'autres, surtout des personnes qui représentent les travailleurs ou les chômeurs, soutiennent que, comme dans le cas du régime qui l'a précédé, trop de gens ne peuvent pas se prévaloir du régime d'assurance-emploi actuel et que le taux de remplacement du salaire offert est insuffisant. Ces personnes proposent diverses réformes, comme

138	Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 13 h 15.
139	Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 11 h 35.

## Recommandation 2.12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de suivre l'évolution des besoins d'emprunt des apprenants à temps partiel, y compris des étudiants adultes, pour voir à ce que ceux-ci aient raisonnablement accès à une aide financière publique fondée sur les besoins.

## Recommandation 2.13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral revoise la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'élargir le champ d'application des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études et du crédit d'impôt accordé à l'endroit de l'intérêt sur les prêts aux étudiants en vue d'offrir aux adultes davantage d'incitatifs financiers au chapitre de l'apprentissage continu.

## Recommandation 2.14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prévoie le financement de projets à frais partagés exploitant les technologies de l'information pour accroître les possibilités d'apprentissage continu, en mettant l'accent sur les projets répondant aux besoins d'apprentissage des travailleurs qui vivent dans des régions où l'accès au système d'enseignement postsecondaire est limité.

## Recommandation 2.15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral institue des mesures propres à aider les travailleurs, en particulier les travailleurs à faible revenu, à parfaire leurs connaissances grâce à l'apprentissage continu.

## ADAPTATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET ASSURANCE-EMPLOI

Le gouvernement fédéral offre plusieurs mesures pour aider les personnes, surtout les chômeurs, à trouver du travail ou à acquérir les compétences qui leur permettront de trouver un emploi ou de conserver le leur. La part du lion de ces mesures est administrée aux termes de la *Loi de l'assurance-emploi*, une mesure législative fédérale critique pour le marché du travail et dont il a beaucoup été question durant les audiences. Comme de nombreux témoins ont abordé la question de l'employabilité et de l'adaptation au marché du travail du point de vue de groupes spécifiques, nous traiterons séparément dans le prochain chapitre des travailleurs âgés, des travailleurs handicapés, des travailleurs à faible revenu et des travailleurs saisonniers.



l'apprentissage continu. Comme nous l'avons dit précédemment, beaucoup d'étudiants qui paient de l'intérêt sur un prêt d'études canadien en paient aussi sur des emprunts privés. On voit mal pourquoi le régime fiscal d'un prêt destiné à financer un investissement dans l'apprentissage est traité différemment des autres prêts servant à financer des investissements.

Les apprenants adultes qui n'ont pas de REER peuvent faire une demande aux termes du Programme canadien de prêts aux étudiants, mais ce programme est conçu surtout pour aider les étudiants qui sortent du secondaire et non les apprenants adultes. Les critères d'évaluation des besoins qui s'appliquent aux prêts destinés aux étudiants à temps plein peuvent être incongrus appliqués à un apprenant adulte, compte tenu de la situation financière et des obligations des étudiants d'âge mûr, et décourager ceux-ci de chercher à financer la poursuite de leur formation ou de leurs études<sup>136</sup>. En outre, les étudiants à temps partiel ont droit à un prêt cumulatif d'au plus 4 000 \$ (principal et intérêts) et ne bénéficient d'aucun allègement d'intérêt durant leurs études puisqu'ils doivent commencer à rembourser leur prêt pendant qu'ils sont encore aux études.

Enfin, il a été proposé au Comité que le Canada exploite davantage les technologies modernes pour rendre l'apprentissage continu plus accessible. Dans ce contexte, nous pensons que l'éducation à distance, ou apprentissage « en ligne », offre une manière rentable d'améliorer l'accès à l'apprentissage continu, en particulier pour les personnes qui vivent en région rurale ou dans des collectivités éloignées des grands centres. Nous savons que le gouvernement fédéral a déjà fait un pas en ce sens avec le Bureau des technologies d'apprentissage, lequel a été intégré au Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes en mars 2006. Nous souscrivons à l'idée de projets à frais partagés qui exploitent les technologies de l'information pour multiplier les possibilités d'apprentissage continu.

Je pense que la recommandation que nous aimerions vous confier, c'est de trouver des façons d'utiliser la technologie pour appuyer l'apprentissage contenu. Les gens ne peuvent quitter leur lieu de travail pour aller à l'école. Alors, comment pouvons-nous utiliser la technologie pour encourager l'apprentissage toute la vie et rendre accessibles des façons pour les gens de continuer à améliorer leurs compétences, de faire avancer leur carrière et de réaliser des transitions<sup>137</sup>?

M<sup>me</sup> Linda Lucas  
L'institut de la logistique

- 136 Patrice de Broucker et Karen Myers, *Les trop nombreux laissés-pour-compte du système d'éducation et de formation des adultes au Canada*, Réseau canadien de recherches en politiques publiques, juin 2006, p. 50-54.
- 137 Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 11 h 35.



Dans le passé, le gouvernement fédéral a déjà cherché à aider les adultes à continuer d'apprendre en leur offrant une aide financière. Comme on l'a vu, le manque d'argent était la principale raison invoquée par les répondants de l'*Enquête sur l'éducation et la formation des adultes* de 2003 pour expliquer pourquoi ils n'avaient pas satisfait à leurs besoins de formation.

Le gouvernement fédéral a par exemple institué en 1998 le Régime d'encouragement à l'éducation permanente qui permet à une personne de retirer jusqu'à 10 000 \$ par année civile de son Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) pour financer des études. Le retrait cumulatif maximal est de 20 000 \$ et l'argent retiré doit être réinvesti dans le REER dans les dix ans.

On a fait valoir au Comité que, outre le régime fiscal favorable du Régime d'encouragement à l'éducation permanente, des modifications de l'article 118.6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pourraient encourager davantage d'adultes à poursuivre leur formation ou leurs études. On pourrait notamment élargir les définitions d'« établissement d'enseignement agréé », de « programme de formation admissible » et de « programme de formation déterminé » de manière à permettre à plus d'adultes de déduire leurs dépenses de formation et leurs frais de scolarité.

Nous demandons au gouvernement fédéral de modifier plusieurs définitions qui figurent dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre aux professionnels de la santé d'obtenir des déductions pour un plus vaste éventail d'activités d'éducation permanente, y compris des conférences et des cours en ligne. Les définitions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qu'il faut réviser sont les suivantes : établissement d'enseignement agréé et programme de formation admissible. Il faut réviser les définitions de manière à permettre aux gens de déduire les dépenses engagées pour participer à des activités de formation continue. Des déductions de l'impôt sur le revenu pour un plus grand nombre d'activités d'éducation permanente donneraient aux Canadiens une incitation supplémentaire à renforcer leurs connaissances et leurs compétences. Il en résulterait un investissement dans l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui augmenterait la productivité<sup>134</sup>.

M<sup>me</sup> Bonnie Blank  
Association canadienne des hygiénistes dentaires

Bien que la question n'ait pas été soulevée durant les audiences, nous notons que le crédit d'impôt à l'égard de l'intérêt sur les prêts étudiants s'applique uniquement à l'intérêt acquitté sur les prêts reçus aux termes de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, de la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* ou de lois provinciales ou territoriales similaires visant les étudiants de niveau postsecondaire<sup>135</sup>. Nous sommes conscients du fait que cette disposition vise à aider les étudiants admissibles à un prêt étudiant fondé sur les besoins, mais le fait d'en limiter l'application est injuste et risque de réduire les investissements des personnes non admissibles à une aide publique dans

134 Témoignages, réunion n° 34, 8 novembre 2006 à 10 h 30.  
135 Loi de l'impôt sur le revenu, article 118.62.

contiennent des mesures de dépenses conçues pour augmenter la capacité d'enseignement, retenir des spécialistes et en trouver de nouveaux et renouveler l'infrastructure de recherche dans le réseau postsecondaire. Dans le budget 2006, le gouvernement fédéral a décidé de placer un milliard de dollars dans une Fiducie pour l'infrastructure en matière d'éducation postsecondaire pour aider les provinces et les territoires à moderniser les bibliothèques, les laboratoires, les salles de classe et les autres infrastructures, ce qui s'ajoute à une hausse des dépenses consacrées à des recherches prioritaires contribuant à renforcer les universités et collèges du Canada. Les fonds, répartis sur 2006-2007 et 2007-2008, sont distribués aux provinces et aux territoires au prorata de leur population.

Le budget 2007 aussi prévoyait des augmentations des dépenses visant les conseils subventionnaires, le Programme des coûts indirects de la recherche, le Réseau des centres d'excellence, le Programme d'innovation dans les collèges et la communauté et certaines autres priorités de recherche ciblées.

## Recommandation 2.11

Le Comité recommande que, sous réserve de l'accord des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral continue de financer des mesures d'accroissement de la capacité du système d'enseignement postsecondaire du Canada et qu'il envisage la création d'un programme permanent de financement des infrastructures d'enseignement postsecondaire.

## ACQUISITION CONTINUE DU SAVOIR

Comme on l'a vu précédemment, si bien des personnes en âge de travailler continuent d'apprendre, beaucoup ne le font pas. Or, il va falloir que le taux de participation des adultes à des activités d'apprentissage augmente si l'on veut être en mesure de répondre aux besoins de main-d'œuvre spécialisée.

[...] j'ajoute qu'une composante additionnelle de la future prospérité des Maritimes sera sa productivité. Notre population est en baisse; nous avons des taux de natalité plus bas. Notre population est vieillissante [...] Chaque Néo-Écossais, chaque Canadien devra être plus productif et se mettre en apprentissage permanent pour continuer à s'améliorer et à s'adapter, car le monde évolue très rapidement et il évolue très rapidement ici même dans notre pays<sup>133</sup>.

M. Keith Messenger  
Direction des compétences et de l'apprentissage  
Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse

Cela fait dix ans que le gouvernement fédéral cherche à accroître la capacité des établissements postsecondaires. Tous les budgets fédéraux déposés depuis 1997

**M. Gerald Brown**  
**Association des collèges communautaires du Canada**

[...] le gouvernement fédéral doit réinvestir des maintenant dans ce qui est essentiel à sa prospérité, c'est-à-dire : dans la qualité, la capacité et l'accessibilité du système d'enseignement et de formation postsecondaires. Les collèges et instituts canadiens représentent la clé maîtresse pour ouvrir la porte à la formation professionnelle pour un large éventail d'apprenants dans toutes les régions de notre pays<sup>132</sup>.

**M<sup>me</sup> Sharon Sholzberg-Gray**  
**Association canadienne des soins de santé**

L'autre question est celle de la capacité du système d'enseignement. Pour vous dire bien franchement, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait contribuer à cet aspect, tout comme les provinces. Il faut augmenter le nombre des inscriptions dans les professions de la santé et les disciplines de la santé. Nous devons également augmenter le financement pour augmenter le nombre d'infrastructures afin d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants. C'est là un aspect qu'il ne faut pas perdre de vue<sup>131</sup>.

**D<sup>r</sup> Colin McMillan**  
**Association médicale canadienne**

Voilà un aspect sur lequel le gouvernement fédéral pourrait se pencher. Moyennant un financement additionnel et éventuellement une augmentation de la capacité du système — élément dont mon voisin vous a parlé tout à l'heure — j'estime que nous pourrions former et agréer à brève échéance plus de 400 diplômés [en médecine] étrangers par an afin de les intégrer au système [dans les régions qui manquent de médecins]<sup>130</sup>.

éprouvent déjà des difficultés à ce chapitre.

prévue des demandes d'inscription durant cette période<sup>129</sup>, d'autant plus que certains ans, et il n'est pas certain qu'ils ont la capacité voulue pour composer avec l'augmentation d'enseignement postsecondaire vont devoir accueillir un grand nombre d'étudiants d'ici dix pas suffisante. D'après les projections démographiques, les établissements sont déjà sur le marché du travail; c'est là une condition nécessaire, bien qu'elle ne soit aient la capacité voulue pour instruire et former les futurs actifs comme les personnes qui

129	Conseil canadien sur l'apprentissage, Rapport annuel sur l'état de l'apprentissage au Canada, <i>L'enseignement postsecondaire au Canada : Un bilan positif. Un avenir incertain</i> , décembre 2006, chapitre 7, p. 64, <a href="http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/30F5C520-B333-4071-8C54-7B2E96D66CF6/0/PSEReport2006FR.pdf">http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/30F5C520-B333-4071-8C54-7B2E96D66CF6/0/PSEReport2006FR.pdf</a> .
130	Témoignages, réunion n° 10, 21 septembre 2006 à 12 h 05.
131	<i>Ibid.</i> , à 11 h 35.
132	Témoignages, réunion n° 64, 22 mars 2007 à 15 h 55.



Le fait de scinder ce transfert [le TCPS] et de mettre en évidence la partie de la contribution qui va à l'éducation postsecondaire permettrait d'atteindre trois objectifs extrêmement intéressants. Le premier est d'identifier la contribution du gouvernement fédéral à l'éducation postsecondaire et celle des gouvernements provinciaux. Le deuxième est de respecter les compétences des provinces, car l'éducation est une responsabilité des provinces, et le fait de transférer l'argent permettrait cela. Le troisième est de maintenir la responsabilité. À l'heure actuelle, étant donné que l'argent est inclus dans un transfert pour les programmes sociaux très général, les provinces peuvent se permettre d'utiliser ces sommes à des fins autres que l'éducation postsecondaire.<sup>128</sup>

M. Philippe-Olivier Giroux  
Fédération étudiante universitaire du Québec

Pour sa part, le gouvernement fédéral ne semble pas se diriger vers cette solution. Il a annoncé dans le budget 2007 son intention de relever la part du TCPS destinée à l'éducation postsecondaire et de fonder les sommes visant les autres domaines de priorité du transfert (programmes sociaux et mesures de soutien concernant les enfants) sur la distribution des dépenses des provinces et territoires dans ces domaines. En 2007-2008, la partie en espèces du TCPS sera augmentée de 687 millions de dollars. En 2008-2009, 800 millions de dollars seront ajoutés à l'intention de l'éducation postsecondaire, ce qui portera à quelque 3,2 milliards de dollars la valeur théorique de la portion du TCPS destinée à l'éducation postsecondaire. Enfin, le niveau du TCPS en espèces sera inscrit dans la loi jusqu'en 2013-2014.

Les membres du Comité encouragent le gouvernement fédéral à poursuivre les consultations avec les gouvernements des provinces et des territoires au sujet des objectifs du TCPS dans le domaine de l'éducation postsecondaire et de la déclaration des résultats. Le Comité souscrit au principe d'un financement à long terme prévisible, et certains de ses membres pensent que l'adoption d'un mécanisme qui inciterait les provinces et les territoires à investir davantage dans l'éducation et la formation contribuerait à accroître les investissements globaux à ce chapitre.

## Recommandation 2.10

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse aux provinces et aux territoires un financement à long terme stable sous la forme d'un transfert voué à l'éducation postsecondaire, et ce dans le contexte d'une collaboration continue avec les autorités concernées.**

## 2. Capacité des établissements d'enseignement postsecondaire

Si l'on veut pouvoir répondre aux besoins du Canada en main-d'œuvre qualifiée dans les années à venir, il faut que les établissements d'enseignement postsecondaire

## B. Les transferts fédéraux et la capacité des établissements d'enseignement postsecondaire

### 1. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) a été créé en avril 2004 quand le gouvernement fédéral a décidé de scinder le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en deux volets, un pour la santé et l'autre pour les programmes sociaux. Depuis, le TCPS aide les provinces et les territoires à financer l'éducation postsecondaire, l'aide sociale, les services sociaux et la garde des enfants. La valeur du TCPS a été établie au départ en fonction des proportions relatives des dépenses des provinces et des territoires dans les secteurs de la santé, d'une part, et des services sociaux, d'autre part, soit, en l'occurrence, 38 p. 100 du TCSPS. Le TCPS (composé d'espèces et de points d'impôt) offre un montant par habitant égal dans tout le pays.

En 2006-2007, le TCPS a totalisé 16,1 milliards de dollars, dont 8,5 milliards de dollars en espèces. Comme il n'y a pas de montant donné explicitement l'éducation postsecondaire, le ministère des Finances estime la valeur théorique des transferts en espèces destinées à ce secteur à environ 2 milliards de dollars.<sup>125</sup> Bien que la part de ces transferts ait diminué en proportion des dépenses totales du gouvernement fédéral au titre de l'éducation postsecondaire, on estime que la proportion de ces dernières (directes et indirectes) dans les dépenses totales des établissements d'enseignement postsecondaire est demeurée relativement stable, autour de 25 p. 100.<sup>126</sup>

Comme les provinces peuvent répartir le TCPS comme elles l'entendent entre les divers secteurs de dépenses qu'il couvre, certains témoins ont recommandé que ce transfert soit scindé, une part étant consacrée à l'éducation postsecondaire et l'autre aux services sociaux et à l'assistance sociale. Cela aurait d'après eux l'avantage d'améliorer la reddition de comptes relativement aux dépenses fédérales indirectes.

Eu égard à ce contexte global et aux enjeux spécifiques de l'employabilité, le Conseil appuie l'idée que le gouvernement fédéral utilise ses pouvoirs touchant la réforme du Transfert canadien, qui lui permet de verser des milliards de dollars pour l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et d'autres services. On pourrait s'en servir pour apporter des changements nécessaires.<sup>127</sup>

M<sup>me</sup> Sheila Regehr  
Conseil national du bien-être social

125 Ministère des Finances, *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada: cibler les priorités*, mai 2006, p. 39, <http://www.fin.gc.ca/budget06/pdf/fp2006f.pdf>.

126 *Ibid.*, p. 39.

127 Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 11 h 15.



3. Offrir d'avantage d'aménagements durant la période de remboursement, notamment un élargissement des conditions d'admissibilité aux dispositions applicables aux étudiants ayant une invalidité permanente, des allègements d'intérêt et des réductions de dette;

4. Instituer des normes fédérales exécutives relativement à la conduite des percepteurs de prêts étudiants publics et privées sans négliger l'importance d'aider les étudiants à trouver des manières de rembourser leur dette;

5. Voir à ce que les étudiants emprunteurs soient informés du coût total que représente leur prêt et reçoivent des relevés de compte réguliers, clairs et exacts;

6. Modifier la durée maximale de l'aide financière aux étudiants de telle sorte que les prêts étudiants ne deviennent remboursables que six mois après la fin des études à temps plein, y compris pour les programmes de troisième cycle et les programmes de résidence en médecine;

7. Ramener à deux ans l'interdit discriminatoire de protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*;

8. Collaborer avec les gouvernements des provinces et des territoires pour faire en sorte que les bénéficiaires de prêts étudiants puissent consolider leurs prêts fédéraux et provinciaux/territoriaux de manière à en simplifier le remboursement; et

9. Rétablir le délai de grâce de six mois sans intérêt.

## Recommandation 2.9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine les politiques et usages en matière de remboursement des prêts d'études canadiens et les révise au besoin de manière que les étudiants fortement endettés envers le Programme bénéficient de conditions de remboursement suffisamment souples. Il faudrait envisager notamment de différer le début de la période de remboursement de même que le moment où l'intérêt commence à courir. Cette souplesse accrue est particulièrement importante pour les personnes, comme les diplômés des écoles de médecine et les autres étudiants de deuxième et troisième cycle qui, actuellement, ne peuvent pas différer le remboursement de leurs emprunts en dépit du fait que leur formation n'est pas terminée.



Deuxièmement, il faudrait améliorer les conditions d'emprunt afin de rendre les prêts<sup>124</sup> davantage accessibles, surtout à ceux et à celles qui disposent de petits moyens

M. William Tholl  
Association médicale canadienne

Le gouvernement fédéral offre actuellement de l'aide, essentiellement fondée sur les besoins, aux personnes qui ont du mal à rembourser leur prêt d'études canadien et à gérer leurs dettes d'études. Cette aide prend la forme d'un crédit d'impôt sur les paiements d'intérêt et de mesures d'exemption d'intérêts et de réduction de la dette subordonnées au revenu.

## Recommandation 2.7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de surveiller de près l'effet du Programme canadien de prêts aux étudiants sur la situation des étudiants de familles à faible revenu, des étudiants issus de l'immigration, des étudiants vivant dans une région rurale ou éloignée, des étudiants autochtones et des étudiants handicapés et s'assure que ceux-ci ont un accès équitable aux programmes d'aide financière pour étudiants. Le gouvernement fédéral devrait par ailleurs surveiller le niveau d'endettement des bénéficiaires de prêts aux étudiants et voir à ce que les coûts d'emprunt ne restreignent pas l'accès aux études postsecondaires, au besoin en offrant aux étudiants une aide financière non remboursable.

## Recommandation 2.8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage les modifications suivantes du système de prêts étudiants durant ses négociations avec les gouvernements des provinces et des territoires dans le contexte des propositions contenues dans son budget de 2008 et qu'il lui donne une réponse à ce sujet :

1. Réduire sensiblement le taux d'intérêt afférent aux prêts étudiants fédéraux ou supprimer l'intérêt sur ces prêts;
2. Créer un poste d'ombudsman des prêts étudiants pour favoriser une meilleure utilisation du système de prêts, une résolution objective des problèmes et un traitement juste et respectueux des étudiants;

premier cycle de 2006 avaient une dette moyenne de 24 047 \$, ce qui représente plus du double de la dette réelle des étudiants en 1990<sup>120</sup>.

Nous représentons des travailleurs du secteur de l'enseignement postsecondaire, et cela devient de moins en moins abordable et accessible. Nos études montrent que de plus en plus d'étudiants n'ont pas accès à l'enseignement postsecondaire en raison des coûts qui y sont liés; ils se retrouvent avec des dettes énormes. Nous sommes donc vraiment en faveur de l'accessibilité<sup>121</sup>.

**M. Leo Cheverie**  
**Syndicat canadien de la fonction publique**

On a dit au Comité que le gouvernement fédéral pourrait prendre plusieurs mesures pour aider les étudiants à gérer leur dette, notamment en leur offrant davantage de subventions et de mécanismes d'aide au remboursement. Il importe de noter à cet égard que l'aide offerte par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire abaisse les coûts d'emprunt des étudiants admissibles et donc leur niveau global d'endettement. La Fondation distribue annuellement pour 340 millions de bourses d'études et de bourses d'entretien dans tout le Canada<sup>122</sup>, mais ce programme prendra fin après l'année scolaire 2008-2009. En effet, le gouvernement fédéral a annoncé dans le budget de 2008 que la Fondation sera remplacée par un nouveau programme consolidé de subventions aux étudiants qui entrera en vigueur à l'automne de 2009.

On peut aussi renforcer le capital humain en améliorant l'accès à l'éducation postsecondaire au moyen de prêts étudiants plus généreux. Les hygiénistes dentaires suivent des cours d'une durée de deux à quatre ans dans un collège ou une université. Beaucoup d'étudiants ont du mal à assumer le coût élevé de ces études, qui peut atteindre 40 000 \$. L'élimination des programmes de bourses dans la plupart des provinces impose un fardeau supplémentaire aux étudiants<sup>123</sup>.

**M<sup>me</sup> Bonnie Blank**  
**Association canadienne des hygiénistes dentaires**

Le gouvernement pourrait effectivement faire deux choses précises, monsieur le président. D'abord, il pourrait accorder des congés de remboursement sur les prêts étudiants jusqu'à ce que les médecins aient terminé leur formation clinique, c'est-à-dire leur stage en résidence. Pour l'instant, ils doivent tout de suite commencer à rembourser.

120	J. Berger, A. Motte et A. Parkin, <i>Le prix du savoir 2006 — Dette des étudiants : tendances et conséquences</i> , Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, novembre 2006, chapitre 5, p. 3, <a href="http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK_III-ch5_FR.pdf">http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK_III-ch5_FR.pdf</a> .
121	Témoignages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 9 h 00.
122	Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, <i>L'impact des bourses : endettement et persévérance des étudiants de niveau postsecondaire</i> , Note de recherche du millénaire n° 4, <a href="http://www.boursesmillenaire.ca/images/Publications/MRN04_Perserverance_FR.pdf">http://www.boursesmillenaire.ca/images/Publications/MRN04_Perserverance_FR.pdf</a> .
123	Témoignages, réunion n° 34, 8 novembre 2006 à 10 h 35.



scolarité au premier cycle (en dollars constants) durant cette période. Si les étudiants de familles à faible revenu ont en général plus de mal à financer des études postsecondaires que ceux qui proviennent de familles aisées, il reste que d'autres obstacles, sans caractère financier, contribuent à expliquer l'écart entre les taux d'inscription. D'après Statistique Canada, cet écart est fortement lié aussi aux résultats scolaires plus médiocres des étudiants de familles à faible revenu et à plusieurs caractéristiques des parents (par exemple, faible niveau d'instruction et moindres attentes sur le plan de l'éducation)<sup>117</sup>.

Si les considérations financières ne semblent pas jouer un rôle déterminant dans l'accès aux études postsecondaires, c'est que les pouvoirs publics offrent une aide financière substantielle aux étudiants dans le besoin. Le gouvernement fédéral offre annuellement pour environ deux milliards de dollars d'aide financière directe remboursable et non remboursable aux étudiants. Malgré les multiples améliorations apportées au Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) ces dernières années, apparemment, on peut faire plus. D'après les résultats d'un sondage récent mené auprès des emprunteurs en cours d'études, un bon nombre des étudiants contractent par ailleurs des prêts privés additionnels pour financer leurs études. En fait, près de deux sur trois. Ces étudiants s'attendent à devoir rembourser à des prêteurs privés 15 928 \$ en moyenne (ce qui représente plus de la moitié de la dette moyenne des étudiants afférente à des programmes publics d'aide aux étudiants)<sup>118</sup>. Les membres du Comité souscrivent à l'engagement pris par le gouvernement fédéral dans son budget 2008 de consacrer 123 millions de dollars entre 2009-2010 et 2112-2113 à la rationalisation et la modernisation du PCPE<sup>119</sup>. Dans ce contexte, de nombreux membres du Comité souhaiteraient que le gouvernement fédéral envisage un vaste éventail de modifications du Programme durant la consultation des provinces et des territoires en vue de la mise en œuvre des mesures décrites dans le budget de 2008.

Si la hausse des droits de scolarité ne semble pas avoir d'effet discernable sur l'inscription à l'université, il est indubitable que la dette réelle des étudiants s'est alourdie au fil des ans. On commence même à craindre que la répugnance à s'endetter affecte l'accès aux études postsecondaires. D'après des recherches effectuées pour le compte de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 59 p. 100 des diplômés du

- |     |   |
|-----|---|
| 117 | M. Frenette, Pourquoi les jeunes provenant de familles à plus faible revenu sont-ils moins susceptibles de fréquenter l'université? Analyse fondée sur les aptitudes aux études, l'influence des parents et les contraintes financières, Statistique Canada, février 2007, p. 27, <a href="http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2007295.pdf">http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2007295.pdf</a> . |
| 118 | Ekos Research Associates, <i>Enquête auprès de bénéficiaires aux études des prêts d'études canadiens : rapport final</i> , document préparé pour Ressources humaines et Développement social Canada, 21 septembre 2006.   |
| 119 | Ministère des Finances, <i>Le plan budgétaire de 2008, Un leadership responsable</i> , 26 février 2008, p. 118, <a href="http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf">http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf</a> .   |



À ce qu'on nous a dit, l'accès aux études et formations postsecondaires serait inégal selon que l'on habite en ville, à la campagne, dans le Nord ou dans une collectivité isolée. D'après des travaux publiés par Statistique Canada, la distance a un impact sur les études universitaires. Quand on exclut les autres variables dont on sait qu'elles influent sur la décision de faire des études postsecondaires, on constate que la probabilité que les étudiants qui vivent à plus de 40 km d'une université s'y inscrivent n'est que de 63 p. 100 de celle des étudiants qui vivent à moins de 40 km; la probabilité tombe à 58 p. 100 chez ceux qui vivent à plus de 80 km<sup>114</sup>. Ainsi, pour aider à compenser les coûts que représente la réinstallation des étudiants qui vivent loin d'une université, des témoins ont recommandé que les Subventions canadiennes d'accès qu'offre le gouvernement fédéral aux étudiants de familles à faible revenu et aux étudiants handicapés soient offertes aussi aux étudiants des régions rurales.

Les obstacles sont nombreux. L'un d'eux est qu'il y a moins de jeunes ruraux qui vont à l'université. Tous ceux qui vont à l'université ont déjà du dépenser beaucoup d'argent pour venir de l'extérieur. Celui qui vient d'une autre région de Terre-Neuve doit payer plus cher pour fréquenter l'université à St. John's que s'il était originaire de St. John's. Les familles des zones rurales sont plus pauvres que celles des villes. C'est donc un autre désavantage financier. C'est pourquoi les bourses facilitant l'accès aux études pour les ruraux atténuaient ce désavantage. Les étudiants qui viennent en faculté de médecine maintenant s'inquiètent beaucoup du coût élevé des études médicales. C'est un autre obstacle<sup>115</sup>.

**D' James Rourke, Université Memorial de Terre-Neuve  
Société de la médecine rurale du Canada**

On a dit aussi au Comité qu'on pourrait atténuer quelque peu les pénuries de main-d'œuvre dans certaines professions et régions en subventionnant les étudiants qui choisissent des domaines d'étude donnés. On a fait valoir par exemple que l'octroi de bourses d'études aux étudiants des régions rurales qui font des études de médecine pourrait aider à réduire les pénuries de médecins en région rurale parce que ces étudiants ont beaucoup plus de chances de s'établir ensuite en milieu rural que leurs homologues des régions urbaines.

Le taux d'inscription à l'université est deux fois plus élevé chez les jeunes (18 à 24 ans) de familles à revenu élevé (plus de 100 000 \$) que chez les jeunes de familles à faible revenu (moins de 25 000 \$). Il est intéressant de noter que l'écart des taux d'inscription à l'université entre ces deux groupes est demeuré relativement stable durant la période 1993 à 2001<sup>116</sup>, malgré une progression de plus de 50 p. 100 des droits de

114 M. Frenette, *Trop loin pour continuer? Distance par rapport à l'établissement et inscription à l'université*, Statistique Canada, juin 2002, p. 25-26, <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE2002191.pdf>.

115 Témoignages, réunion n° 18, 23 octobre 2006 à 9 h 15.

116 M. Drolet, *Participation aux études postsecondaires au Canada : le rôle du revenu et du niveau de scolarité des parents a-t-il évolué au cours des années 1990?*, Statistique Canada, février 2005, p. 13-14, <http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2005243.pdf>.

Canada venait au deuxième rang des pays du G7 (au quatrième parmi les pays de l'OCDE) pour ce qui est des dépenses par étudiant de niveau collégial et universitaire (14 983 \$US), loin derrière les États-Unis (20 358 \$US)<sup>109</sup>.

On estime à environ 1,7 million le nombre des personnes qui étaient inscrites dans un programme universitaire ou collégial au Canada en 2002-2003, la dernière année pour laquelle on dispose de données agrégées<sup>110</sup>. Suivant des estimations, 756 987 étudiants à temps plein et 257 499 étudiants à temps partiel étaient inscrits à l'université en 2004-2005, ce qui représente une progression de quelque 19 p. 100 par rapport aux effectifs totaux de 2000-2001<sup>111</sup>.

Comme le niveau d'alphabétisme, le niveau d'instruction est un important déterminant de l'employabilité. La corrélation positive qui existe entre l'instruction et les résultats sur le marché du travail est sans équivoque : la proportion des personnes occupées est bien plus élevée parmi les personnes très instruites que chez celles qui le sont peu. En 2006, 76,9 p. 100 des personnes de 15 ans et plus qui avaient un diplôme universitaire étaient occupées, contre 21,5 p. 100 de celles qui avaient au plus huit ans de scolarité et 45 p. 100 de celles qui avaient fait des études secondaires partielles. La même année, le taux de chômage moyen des diplômés d'université était de 4 p. 100, contre 12,5 p. 100 chez ceux qui avaient au plus huit années de scolarité et 12,3 p. 100 chez ceux qui avaient fait des études secondaires partielles<sup>112</sup>.

## A. Accès aux études postsecondaires

Bien que le Canada dispose d'une des populations les plus instruites de l'OCDE, les témoins que nous avons entendus ont fait valoir la nécessité d'améliorer l'accès aux études postsecondaires, en particulier pour les Autochtones et les personnes handicapées (auquel le prochain chapitre est consacré), les personnes issues de familles à faible revenu et les personnes qui vivent en région rurale<sup>113</sup>.

109	Conseil canadien sur l'apprentissage, <i>L'enseignement postsecondaire au Canada : Un bilan positif, un avenir incertain</i> , 2006, p. 64, <a href="http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/30F5C520-B333-4071-8C54-7B2E96D66CF6/0/PSEEReport2006FR.pdf">http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/30F5C520-B333-4071-8C54-7B2E96D66CF6/0/PSEEReport2006FR.pdf</a> .
110	S. Junor et A. Usher, <i>Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada</i> , Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 2004, p. 31, <a href="http://www.millenniumscholarships.ca/uploads/documents/documents/research/Prix%20du%20Savoir-2004.pdf">http://www.millenniumscholarships.ca/uploads/documents/documents/research/Prix du Savoir-2004.pdf</a> .
111	Statistique Canada, CANSIM, tableau 477-0013.
112	Statistique Canada, CANSIM, tableau 282-0003.
113	Dans le Budget 2006, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'élargir l'admissibilité aux prêts d'études canadiens. Cette bonification allait permettre à 30 000 étudiants de plus, provenant de familles dont le revenu se situe entre 65 000 \$ et 140 000 \$, d'avoir droit à l'aide aux étudiants et à 25 000 emprunteurs d'augmenter le montant de leurs prêts. Par ailleurs, le Budget annonçait aussi un nouveau crédit d'impôt pour les manuels scolaires et l'exonération d'impôt des revenus provenant des prêts et bourses des étudiants de niveau postsecondaire.



## Recommandation 2.5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'entende avec les gouvernements des provinces et des territoires et établisse des objectifs concrets, à l'échelle nationale, à court, moyen et long terme, propres à relever le taux de littératie du Canada tel qu'il est mesuré par l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes. Il recommande en outre que le gouvernement fédéral amorce le plus rapidement possible l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan décennal assorti d'un financement adéquat pour atteindre ces objectifs au moyen d'une stratégie nationale d'apprentissage des adultes homogène comportant la conclusion d'accords bilatéraux avec chaque province et territoire.

## Recommandation 2.6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, s'engage à fournir un financement de base transparent, suffisant, stable et de longue durée aux coalitions nationales, provinciales, territoriales et régionales pour l'alphabétisation et à d'autres organisations d'enseignement et de formation, et qu'il finance notamment des campagnes de sensibilisation et des activités d'approche des apprenants; des mesures d'aide financière et logistique destinées aux apprenants; des activités de développement professionnel; des méthodes d'alphabétisation en famille; et des partenariats entre les divers paliers de gouvernement et entre le patronat et les syndicats.

## ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

La population canadienne est l'une des plus instruites du monde. Le Canada vient au second rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de la proportion des diplômés de niveau postsecondaire (45 p. 100). Au chapitre des diplômés d'université, le Canada est au cinquième rang (22 p. 100, à égalité avec l'Australie) derrière les États-Unis (30 p. 100), la Norvège et Israël (29 p. 100) et le Danemark (25 p. 100). Environ 22 p. 100 des personnes en âge de travailler ont fait des études collégiales ou ont suivi une formation professionnelle, proportion qui n'est dépassée que dans la Fédération de Russie<sup>108</sup>.

Le Canada a toujours figuré parmi les pays de l'OCDE qui consacrent le plus d'argent à l'éducation. En 2000, la dernière année pour laquelle on dispose de données, le



pouvoir mettre en place à elles seules un programme d'apprentissage en milieu de travail<sup>104</sup>.

M<sup>me</sup> Leslie Childs  
Association of Workplace Educators of Nova Scotia

Le 1<sup>er</sup> avril 2006, Ressources humaines et Développement social Canada a établi le Programme d'apprentissage, d'alphabétisation, et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes (PAAACEA)<sup>105</sup>, qui regroupe le Programme national d'alphabétisation, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Programme des initiatives d'apprentissage. Le PAAACEA a pour objet de favoriser l'apprentissage continu et la création de possibilités d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles<sup>106</sup>. Le 25 septembre 2006, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il réduirait de 17,7 millions de dollars sur deux ans le financement des programmes d'alphabétisation et d'apprentissage destinés aux adultes. Une majorité des membres du Comité est opposée à cette initiative. Le 5 octobre 2006, le Comité a déposé à la Chambre des communes son quatrième rapport, qui est ainsi libellé : « Que, compte tenu des réductions du budget du ministère des Ressources humaines et du Développement social annoncées le 25 septembre 2006, le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées recommande que le gouvernement continue de financer le Programme d'apprentissage et d'alphabétisation pour les adultes au niveau de 2005-2006 et que le président fasse immédiatement rapport à la Chambre de l'adoption de cette motion<sup>107</sup>. » Comme la capacité de lire et d'écrire a une grande influence sur toutes les activités de la société, la majorité des membres du Comité estime qu'il est temps que les gouvernements de tout le pays se concentrent pour trouver d'autres solutions au grave problème de l'alphabétisme.

## Recommandation 2.4

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral encourage les employeurs à offrir de la formation en littératie en milieu de travail, en leur permettant de déduire de leur revenu un montant fondé sur les dépenses engagées à cette fin par rapport à une période ou une année de base donnée.**

104	<i>ibid.</i> , à 10 h 15.
105	Neuf compétences essentielles au travail, à l'apprentissage et à la vie en société ont été définies : lecture de textes, utilisation de documents, calcul, rédaction, communication verbale, travail d'équipe, formation continue, capacité de raisonnement et utilisation d'un ordinateur.
106	Ressources humaines et Développement social Canada, <i>Questions et réponses</i> , <a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/daa/bta/PAAACEA/IQ-R-2006.shtml">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/daa/bta/PAAACEA/IQ-R-2006.shtml</a> .
107	Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, <i>Rapport 4 — Programme d'apprentissage et d'alphabétisation pour les adultes</i> , 3 octobre 2006, <a href="http://cmtte.parl.gc.ca/cmtte/CommitteePublication.aspx?COM=10478&amp;lang=1&amp;SourceId=173244">http://cmtte.parl.gc.ca/cmtte/CommitteePublication.aspx?COM=10478&amp;lang=1&amp;SourceId=173244</a> .

compétences dont les entreprises ont besoin pour rester compétitives et rentables, sans compter qu'un niveau élevé de littératie favorise la sécurité au travail, réduit le gaspillage dans la production et augmente la rentabilité<sup>101</sup>. Toutefois, malgré ses avantages évidents, relativement peu d'employeurs investissent dans une formation visant l'acquisition de compétences de base. On peut supposer que cette situation est attribuable en partie au coût élevé de la formation et à l'incertitude des employeurs quant à son efficacité.

Statistique Canada décrit le lien direct qui existe avec la productivité. Une augmentation de 1 p. 100 dans le taux d'alphabétisation se traduirait par une augmentation de productivité de 2,5 p. 100 et du produit intérieur brut de 1,5 p. 100. Ce produit intérieur brut accru correspond à 18 milliards de dollars dans l'économie du Canada chaque année<sup>102</sup>.

**M<sup>me</sup> Elaine Cairns**  
**Literacy Alberta**

Tandis que nous demandons pourquoi les entreprises n'investissent pas dans la formation, je crois qu'il faut tout de même se pencher sur la collectivité. À titre d'exemple, en Nouvelle-Écosse, nombre de nos entreprises sont de très petites organisations, comptant cinq ou six employés. Ce sont des exploitations familiales et elles représentent une bonne partie des entreprises de la Nouvelle-Écosse. Elles ne sont pas toujours admissibles aux programmes et, d'ailleurs, n'ont pas les ressources pour le faire [...]. Permettez-moi de donner un exemple. Je travaille avec un groupe de propriétaires de petites entreprises. Ce sont des entreprises à propriété unique; ils sont seuls, ils ont peut-être un ou deux employés. Nous avons adopté une démarche innovatrice. Nous les avons rassemblés, dans notre collectivité, de sorte que maintenant, nous avons le nombre requis pour créer un programme et offrons un programme d'acquisition des compétences essentielles à l'intention des propriétaires de petites entreprises. Nous avons eu un succès énorme. Je travaille maintenant avec eux depuis trois ans et leurs entreprises ont grandi parce que nous avons élaboré un programme de compétences essentielles et l'avons adapté au milieu de travail; nous en avons fait ce dont ils ont besoin dans leur milieu de travail. C'est devenu une histoire très parlante, un succès évident<sup>103</sup>.

**M<sup>me</sup> Margan Dawson**  
**Association of Workplace Educators of Nova Scotia**

En tant que spécialistes de l'apprentissage en milieu de travail, nous avons constaté que de nombreux employeurs ne tirent pas avantage des programmes d'apprentissage en milieu de travail, et nous nous demandons bien pourquoi. Les avantages d'un investissement dans les compétences essentielles et l'alphabétisation des travailleurs en milieu de travail sont indéniables. Toutefois, ces avantages ne sont pas toujours compris ou connus par les dirigeants, les superviseurs et les travailleurs. De plus, environ 75 p. 100 des entreprises de la Nouvelle-Écosse comptent trop peu d'employés pour

101 Conférence Board du Canada <http://www.conferenceboard.ca/workplaceliteracy/benefit.asp>.

102 Témoinages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 10 h 25.

103 Témoinages, réunion n° 21, 24 octobre 2006 à 11 h 20.

98	Témoignages, réunion n° 21, 24 octobre 2006 à 10 h 30.
99	Témoignages, réunion n° 25, 26 octobre 2006 à 8 h 45.
100	Témoignages, réunion n° 37, 10 novembre 2006 à 8 h 50.

De faibles compétences en littératie constituent un obstacle à l'adaptation rapide du marché du travail dont nous avons besoin. Avec des travailleurs ayant un niveau élevé de littératie, les employeurs peuvent apporter les changements nécessaires dans le milieu de travail. De plus, les travailleurs eux-mêmes peuvent ainsi acquérir rapidement les

M. Larry Hubich  
Fédération du travail de la Saskatchewan

[Le milieu de travail] est le meilleur endroit de formation concernant la littératie et les compétences essentielles [...] Comme nous le savons, la littératie est une compétence transférable, de sorte qu'une amélioration du milieu de travail aide également le travailleur à la maison et dans la collectivité<sup>100</sup>.

M. John O'Leary  
Collège Frontier

Dans mon exposé, j'ai également mentionné le lien existant entre les compétences en lecture et en écriture et d'autres sujets qui vous intéressent en tant que parlementaires : le lien existant entre la littératie et la santé, que j'ai déjà mentionné, le lien entre la littératie et l'accès à la justice dans nos tribunaux; ainsi que le lien entre la littératie et la démocratie, notamment en ce qui concerne la capacité de lire et de comprendre les feuillets que vous distribuez à vos électeurs, que chacun de vos partis politiques rédige pour élaborer leur programme. Donc, la littératie est un important facteur de notre système démocratique<sup>99</sup>.

Les membres du Comité se rendent compte que la littératie est plus qu'un élément essentiel d'une politique du marché du travail visant à répondre aux besoins futurs de travailleurs qualifiés du Canada. Une hausse du niveau de littératie en milieu de travail se répercute sur les familles et les collectivités. Pour les témoins, elle profite à tous les Canadiens.

M<sup>me</sup> Sue Folinsbee  
Base de données en alphabétisation des adultes

plusieurs provinces, comme la Nouvelle-Écosse, sur laquelle nous venons tout juste de recevoir des informations, ou comme le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, où des employeurs, des travailleurs et les gouvernements provinciaux ou territoriaux travaillent ensemble à promouvoir et à offrir des programmes d'alphabétisation en milieu de travail. Nous ne savons pas non plus quelles seront les retombées de ces compressions sur les fédérations des travailleurs dans les provinces ou les territoires. Les fédérations sont d'excellents partenaires en matière d'alphabétisation en milieu de travail. Leur travail constitue un bon exemple de partenariats provinciaux, qui devraient être renforcés et améliorés, mais non pas supprimés<sup>98</sup>.



pour les adultes ou de programmes d'acquisition de compétences plus élevées — dans la réalisation d'une partie du travail dont les gens ont parlé ici<sup>95</sup>.

M<sup>me</sup> Elaine Cairns  
Literacy Alberta

Les personnes dont le niveau d'alphabétisation est faible sont plus susceptibles d'être sans emploi. C'est une évidence, mais c'est un déterminant majeur de l'employabilité. Ces personnes sont plus susceptibles de perdre leur emploi et moins susceptibles d'en trouver un nouveau. Les adultes qui ont un faible niveau d'alphabétisation ont seulement 50 p. 100 de chances de trouver un autre emploi, même après 52 semaines de chômage. De solides aptitudes en lecture et en écriture sont nécessaires pour suivre la formation en cours d'emploi et obtenir de l'avancement. Encore une fois, c'est un tremplin; on ne peut pas obtenir d'emploi si l'on n'a pas suivi une formation pointue, et l'alphabétisation est un pré-requis<sup>96</sup>.

M<sup>me</sup> Wendy DesBrisay  
Rassemblement canadien pour l'alphabétisation

L'employabilité est un enjeu énorme, et l'alphabétisation est le facteur qui l'influence le plus. Nous devons appuyer l'alphabétisation, et pas seulement sur le terrain, dans les collectivités, mais aussi dans la population active. Il y aura toujours bien des personnes aux niveaux un et deux qui sont au chômage, mais nous sommes étonnés du fait qu'une foule de gens de ces niveaux-là ont un emploi<sup>97</sup>, et cela les empêche de participer à bien des programmes classiques d'alphabétisation.

M<sup>me</sup> Kimberley Gillard  
Literacy Newfoundland and Labrador

Le Comité a entendu de nombreux témoignages concernant la littératie en général et la littératie en milieu de travail, en particulier. Beaucoup de témoins se sont dits inquiets de la capacité du Canada de répondre aux besoins futurs de travailleurs qualifiés, compte tenu de la faiblesse générale des niveaux de littératie. Plusieurs d'entre eux estiment que nous avons besoin d'une stratégie pancanadienne de littératie et ont mentionné les travaux antérieurs du Comité ainsi que le rapport *Vers un Canada pleinement alphabétisé : Atteindre les objectifs nationaux au moyen d'une stratégie pancanadienne globale d'alphabétisation*, présenté par le Comité consultatif sur l'alphabétisation et les compétences essentielles à la ministre d'État au Développement des ressources humaines en 2005. Certains témoins ont en outre exprimé leur opposition à la récente décision du gouvernement de réduire les dépenses consacrées à l'alphabétisation.

Nous ne savons pas vraiment si les compressions auront des conséquences sur les partenariats en alphabétisation en milieu de travail qui ont été mis en place dans

95 Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 11 h 35.

96 Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 11 h 35.

97 Témoignages, réunion n° 18, 23 octobre 2006 à 8 h 25.

compétence nécessaire en résolution de problèmes pour s'acquitter des activités combinées de lecture, d'écriture et de numération au travail<sup>90</sup>.

En 2005, CARS a consacré un projet aux compétences essentielles pour établir des profils de compétences essentielles pour les principaux métiers du secteur. Il a également mis au point un outil d'évaluation et comparé les niveaux des compétences essentielles des travailleurs, des apprentis et des étudiants présents dans ces métiers. L'évaluation a permis d'évaluer le niveau des compétences essentielles de tous les participants dans les domaines de la lecture, du calcul et de l'utilisation des documents. Les résultats de ces comparaisons ainsi que les profils ont révélé qu'un travailleur sur trois doit améliorer ses compétences essentielles pour bien s'acquitter de ses tâches<sup>91</sup>.

M<sup>me</sup> Jennifer Steeves  
Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada

D'après l'EIACA, 42 p. 100 des personnes de 16 à 65 ans vivant au Canada avaient un niveau insuffisant de littératie (niveaux 1 et 2)<sup>92</sup>. Ce pourcentage n'a pas changé depuis 1994. De plus, 22,1 p. 100 des personnes au niveau 1 de littératie avait fait des études ou suivi une formation dans l'année qui a précédé l'enquête, par rapport à 68,6 p. 100 des personnes aux niveaux 4 et 5<sup>93</sup>. L'une des raisons pour lesquelles les travailleurs non spécialisés participent moins à la formation que leurs homologues plus instruits est qu'ils manquent souvent des aptitudes de base à l'apprentissage. L'enquête a également révélé que les personnes de 16 à 65 ans qui avaient un faible niveau de numération avaient en gros 2,5 fois plus de chances d'être inactifs pendant six mois ou plus que ceux dont le niveau de numération était élevé<sup>94</sup>.

[...] J'ai regardé certaines données statistiques hier soir et le Canada arrive au 10<sup>e</sup> rang dans un sondage sur l'alphabétisation des adultes pour ce qui est des initiatives d'alphabétisation en milieu de travail. Alors, nous ne faisons pas un bon travail pour ce qui est de la formation des gens en milieu de travail. Bien qu'il existe beaucoup de très bons programmes, nous ne sommes qu'au 10<sup>e</sup> rang, et nous pouvons faire beaucoup mieux que cela — qu'il s'agisse de programmes d'acquisition des compétences de base

90	<i>ibid.</i> , p. 164.
91	Témoignages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 05.
92	Les personnes au niveau 1 de littératie auraient de la difficulté, par exemple, à déterminer la quantité de médicament à donner à un enfant. Au niveau 2, elles ne pourraient comprendre qu'un texte simple, clairement présenté et n'imposant que des tâches faciles. Le niveau 3 correspond en gros au degré de compétence nécessaire pour obtenir un diplôme secondaire. Les niveaux 4 et 5 relèvent d'un degré de compétence supérieur exigeant de faire la synthèse de renseignements tirés de plusieurs sources ou de résoudre des problèmes complexes. Pour les experts, les personnes qui n'atteignent pas le niveau 3 ont un degré de littératie inférieur au minimum nécessaire pour faire face aux exigences d'une économie et d'une société axées sur le savoir comme les nôtres.
93	OCDE et Statistique Canada (2005), tableau 4.3, p. 98, <a href="http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-603-XIF/2005001/pdf/89-603-XVWF-part1.pdf">http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-603-XIF/2005001/pdf/89-603-XVWF-part1.pdf</a> .
94	<i>ibid.</i> , tableau 5.3, p. 124.



précieux renseignements sur le besoin de programmes de littératie en milieu de travail<sup>86</sup>. Il convient de noter qu'il y a des différences sensibles entre les provinces et les territoires quant à la proportion d'adultes ayant des faiblesses en matière de littératie, de numératie et de résolution de problèmes<sup>87</sup> et que les niveaux observés variaient parmi les différents groupes.

Dans l'ensemble, l'enquête a révélé que 48 p. 100 de la population canadienne de 16 ans et plus (et 42 p. 100 des personnes de 16 à 65 ans) n'atteint pas le niveau 3 aux échelles des textes suivis et schématiques, le niveau 3 de performance étant utilisé pour « définir un "niveau souhaité" de compétence pour faire face aux demandes grandissantes de compétences dans une économie axée sur le savoir et l'information<sup>88</sup> ». Au chapitre de la numératie, les 55 p. 100 des répondants qui se situaient aux niveaux 1 et 2 de l'échelle sont plus susceptibles que les autres de ne pas faire partie de la population active, d'être chômeurs ou d'avoir des emplois mal rémunérés.

L'enquête a confirmé qu'au Canada, comme dans tous les autres pays examinés, il y a un déficit de compétences « comme le montre l'écart entre les compétences observées et la mesure dans laquelle ces compétences sont exigées au travail<sup>89</sup> ». Dans la population active, 14 p. 100 des personnes de 16 à 65 ans avaient un déficit de compétences au niveau de la compréhension de textes suivis et des activités d'écriture au travail; 14,7 p. 100 avaient un déficit de compétences lié à la compréhension de textes schématiques et aux activités de lecture au travail; 17,5 p. 100 avaient un niveau de numératie inférieur à celui qu'exige le travail; et 28,1 p. 100 n'atteignaient pas le niveau de

86

L'ELCA est la composante canadienne de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes (ELCA). L'ELCA est la deuxième enquête internationale comparative sur les compétences des adultes. Elle fait suite à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) réalisée entre 1994 et 1998. Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, 2005, p. 9, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-617-XIF/89-617-XIF2005001.pdf>.

87

La **compréhension de textes suivis** est ainsi définie : « Les connaissances et les compétences requises pour comprendre et utiliser l'information de certains textes, notamment des éditoriaux, des nouvelles, des brochures et des manuels d'instruction. » **Compréhension de textes schématiques** : « Les connaissances et les compétences requises pour situer et utiliser l'information contenue dans des documents de divers formats, notamment des demandes d'emploi, des formulaires de paie, des horaires de services de transport, des cartes, des tableaux et des graphiques. » **Numératie** : « Les connaissances et les compétences requises pour gérer efficacement les exigences relatives aux notions de calcul de diverses situations. » **Résolution de problèmes** : « La résolution de problèmes signifie la réflexion et l'action orientées vers un but dans des situations pour lesquelles aucune solution de routine n'existe. La personne qui cherche à résoudre un problème a défini un objectif de façon plus ou moins précise, mais ne sait pas exactement comment l'atteindre. L'incompatibilité des objectifs et des opérateurs admissibles est un problème. La compréhension du problème et sa transformation par étapes, fondée sur la planification et le raisonnement, constituent le processus de résolution du problème. » Ibid., p. 13.

88

Ibid., p. 9.

89

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Statistique Canada, *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, 2005, chapitre 6, p. 132, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-603-XIF/2005001/pdf/89-603-XVVF-part1.pdf>.



#### Recommandation 2.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage d'élargir et de restructurer le Crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis et la Subvention incitative aux apprentis, de façon à encourager la croissance des programmes d'apprentissage et à inciter tous les apprentis à terminer leur formation.

#### Recommandation 2.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie et évalue, en collaboration avec les provinces qui ne possèdent pas de programme similaire, un fonds de formation fédéral modèle sur celui du Québec, auquel les employeurs dont la masse salariale excède un million de dollars sont obligés de verser l'équivalent de 1 % de celle-ci, moins les sommes vérifiables consacrées à la littératie en milieu de travail et à d'autres programmes de formation.

#### Recommandation 2.3

Le Comité recommande que le Forum des ministres du marché du travail et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) cherchent et mettent en œuvre conjointement des moyens d'assurer une plus grande intégration de la formation en apprentissage et de l'éducation postsecondaire partout dans le pays. L'intégration devrait rendre l'apprentissage plus attrayant et faciliter le passage d'un système à l'autre.

#### B. Programmes de littératie en milieu de travail

À mesure que l'économie canadienne s'oriente vers une croissance basée sur le savoir, le contenu spécialisé des emplois continuera d'augmenter. Toutefois, l'acquisition de nouvelles compétences et l'utilisation de nouvelles connaissances en milieu de travail exigent un niveau suffisant de littératie et d'autres aptitudes essentielles. Malheureusement, beaucoup trop de travailleurs du Canada n'ont pas ces aptitudes de base, comme l'a révélé l'enquête la plus récente sur l'alphabétisation des adultes.

L'Enquête internationale de 2003 sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIAA) a permis de « mesurer les compétences en matière de littératie, de numératie et de résolution de problèmes de la population canadienne » et a fourni de

de liens avec le système officiel d'éducation, liens qui, d'après certains témoins, n'existent pratiquement pas à l'heure actuelle. Beaucoup de membres du Comité pensent que l'apprentissage deviendrait considérablement plus attrayant si les apprentis pouvaient faire reconnaître leurs compétences avant la fin de leur programme. Toutefois, une telle approche pourrait avoir l'effet pervers de réduire encore plus la proportion des apprentis qui terminent leur formation.

En outre, il devrait y avoir une plus grande mobilité entre le système d'apprentissage et les collèges communautaires. Autrement dit, il devrait être possible pour un jeune de faire un stage d'apprentissage d'un an, et ensuite, d'étudier dans un collège communautaire qui lui créditerait son travail d'apprenti. À l'heure actuelle, aucun crédit ne correspond à l'apprentissage à moins que l'apprenti n'ait terminé le programme. On pourrait mettre au point certains types de modules. Ce genre d'initiative aurait vraisemblablement des effets positifs sur le système d'apprentissage<sup>84</sup>.

**M. Andrew Sharpe**  
**Centre d'étude des niveaux de vie**

Bien que l'apprentissage relève des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral contribue, comme nous l'avons déjà noté, à l'augmentation du nombre d'apprentis, surtout grâce aux mesures prises par Ressources humaines et Développement social Canada. Ces mesures comprennent des encouragements financiers directs (subventions aux apprentis, crédit d'impôt aux employeurs, assurance-emploi), le renforcement de la mobilité grâce au Programme du Sceau rouge et la promotion de l'apprentissage, notamment par l'entremise du Forum canadien sur l'apprentissage (FCA). La communauté de l'apprentissage, qui est bien représentée au sein du FCA, comprend entre autres le Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage (CCDA). Composé des directeurs provinciaux et territoriaux de l'apprentissage ainsi que de représentants de Ressources humaines et Développement social Canada, le CCDA joue un grand rôle dans l'élaboration de la politique d'apprentissage au Canada. L'un de ses objectifs est de « promouvoir l'établissement de normes interprovinciales pour la formation professionnelle, les examens et l'accréditation au sein des administrations<sup>85</sup> ».

Le gouvernement fédéral ne jouant qu'un rôle limité dans l'élaboration des programmes d'apprentissage, il appartient aux gouvernements provinciaux et territoriaux de s'occuper des discussions concernant les réformes institutionnelles et l'établissement de liens plus étroits entre les programmes d'apprentissage et les établissements postsecondaires. Le Comité croit cependant que ces discussions sont essentielles et que le gouvernement fédéral devrait les encourager et les faciliter.

employeurs qui décident des mises à pied, facteur qui semble contribuer à la réduction du nombre d'apprentis qui terminent leur apprentissage. Dans les périodes de ralentissement économique, les apprentis sont souvent les premiers qui soient mis à pied<sup>80</sup>.

La première [recommandation] est que le crédit d'impôt fédéral pour les employeurs qui embauchent des apprentis soit modifié de manière que le crédit soit augmenté pour chaque stage d'apprentissage complet. À l'heure actuelle, rien n'incite l'employeur à conserver ses apprentis à son emploi jusqu'à ce qu'ils aient achevé leur stage, mais seulement à les embaucher. Nous croyons qu'une augmentation minimale du crédit d'impôt aurait une incidence positive majeure sur le taux d'achèvement des stages d'apprentissage<sup>81</sup>.

**M. Pat Byrne**  
**District Council 38**  
**International Union of Painters and Allied Trades**

Un autre facteur semble aussi contribuer à la réduction du nombre de ceux qui terminent leur apprentissage : les compétences acquises dans certains programmes d'apprentissage, surtout dans le secteur de la construction, sont reconnues et rémunérées sur le marché du travail avant la fin de l'apprentissage. Cette réalité encourage fortement les apprentis, dont beaucoup ne sont plus très jeunes et ont des responsabilités familiales, à quitter la formation avant la fin et, le cas échéant, la certification.

[...] le problème qui se pose actuellement en ce qui concerne le programme des métiers et le programme d'apprentissage est qu'il est axé finalement sur le secteur de la construction non résidentielle. Par conséquent, les intéressés suivent un cours de formation en classe et une formation en cours d'emploi pendant trois à cinq ans et ils ne reçoivent un certificat de qualification qu'à la toute fin du programme. Ceux qui arrêtent après avoir acquis les compétences nécessaires pour travailler dans le secteur de la construction résidentielle, quittent le programme d'apprentissage sans avoir les titres de compétence officiels<sup>82</sup>.

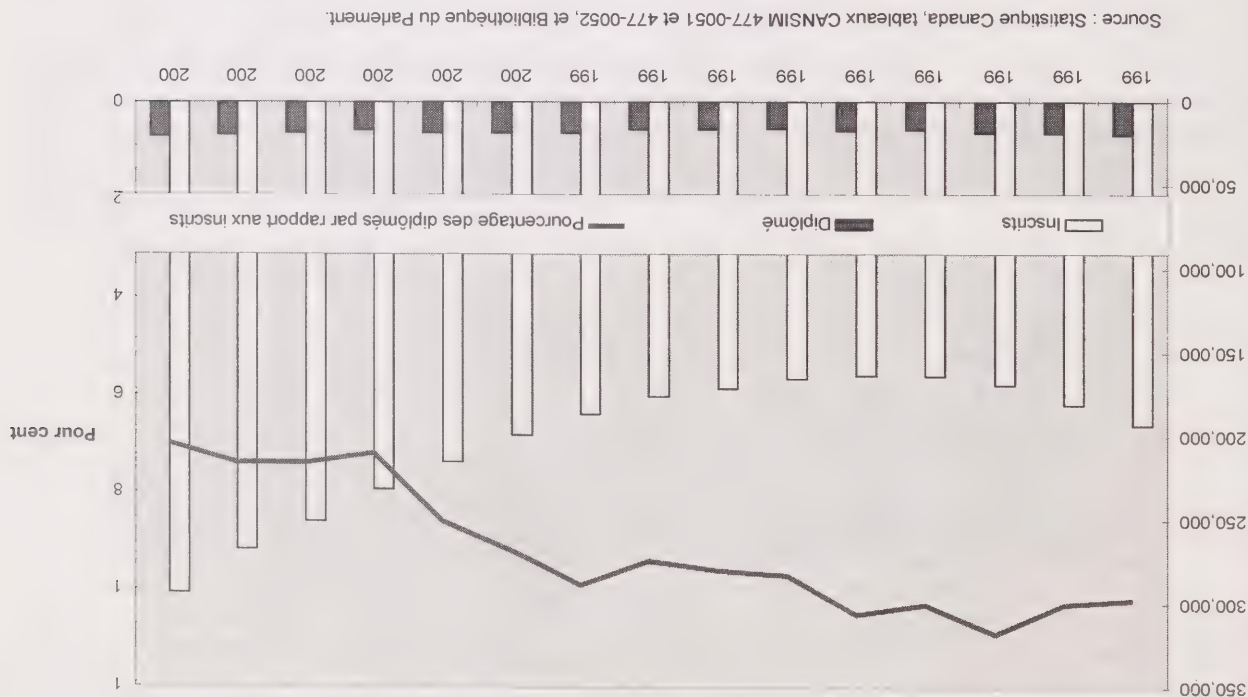
**M. Paul Gravelle**  
**Association canadienne des constructeurs d'habitations**

Même si les témoins ont exprimé des points de vue divergents concernant les normes actuelles de certification, les membres du Comité sont ouverts à l'idée qu'il pourrait être avantageux de passer d'un système de formation en apprentissage fondé sur le temps à un autre qui serait basé sur des modules de formation. Ainsi, l'apprentissage serait subdivisé en éléments axés sur la compétence, ce qui permettrait une reconnaissance progressive des qualifications<sup>83</sup>. De plus, un système modulaire favoriserait l'établissement

- |    |   |
|----|---|
| 80 | A. Sharpe et J. Gibson, <i>The Apprenticeship System in Canada: Trends and Issues</i> , Centre d'étude des niveaux de vie, rapport de recherche 2005-04, septembre 2005, p. 63. |
| 81 | Témoignages, réunion n° 34, 8 novembre 2006 à 10 h 45.  |
| 82 | Témoignages, réunion n° 28, 26 octobre 2006 à 16 h 00.  |
| 83 | A. Sharpe et J. Gibson, septembre 2005, p. 70.  |



Graphique 2.1 – Programmes d'apprentissage, nombre d'inscrits et de diplômés des deux sexes, Canada, tous métiers confondus



Le coût élevé de la formation en apprentissage semble constituer un obstacle à l'expansion nécessaire de la formation aux métiers spécialisés. Le Comité a appris que les employeurs assument 75 à 90 p. 100 de ce coût<sup>78</sup>. C'est pour cette raison que le gouvernement fédéral a annoncé un crédit d'impôt pour la formation en apprentissage (ainsi qu'une subvention aux apprentis) dans le budget 2006<sup>79</sup>. Les témoins se sont en général félicités de cette mesure, mais certains ont dit au Comité qu'elle devrait être étendue à tous les apprentis (elle n'est actuellement offerte aux employeurs et aux apprentis qu'à l'égard des métiers ayant la désignation Sceau rouge) et qu'une partie de l'aide devrait servir à encourager les apprentis à terminer leur apprentissage. Le Comité se rend compte que, dans bien des cas, les employeurs ne jouent pas un grand rôle dans la décision des travailleurs de terminer ou non leur apprentissage. Toutefois, ce sont les

78 Il importe de noter que les employeurs profitent aussi du travail des apprentis. En fait, une récente analyse coûts-avantages a permis d'estimer à 1,38 \$ l'avantage moyen tiré par l'employeur de chaque dollar consacré aux apprentis des 15 métiers examinés (p. ex. briqueteurs, charpentiers, machinistes, carrossiers de véhicules automobiles et outilliers-ajusteurs). Il y a lieu de signaler que cette estimation ne tient pas compte du profil chronologique des coûts et avantages de l'apprentissage. Si les coûts de la formation sont relativement plus élevés que les avantages dans les années initiales de l'apprentissage et que l'apprenti s'en va pendant la période de formation, l'employeur subit un coût net au lieu de réaliser un avantage net. Voir Forum canadien sur l'apprentissage, L'apprentissage — Une main d'œuvre qualifiée crée une entreprise prospère, juin 2006, p. 24, [http://www.caf-fca.org/files/access/Etude\\_sur\\_le\\_Rendement\\_des\\_investissements\\_en\\_apprentissage\\_pour\\_les\\_employeurs.pdf](http://www.caf-fca.org/files/access/Etude_sur_le_Rendement_des_investissements_en_apprentissage_pour_les_employeurs.pdf).

79 Le Budget 2006 prévoyait également une déduction fiscale de 500 \$ pour les achats d'outils de plus de 1 000 \$ que les gens de métiers doivent faire dans le cadre de leurs conditions d'emploi.

Beaucoup des témoignages présentés au Comité au sujet de la formation en cours d'emploi étaient centrés sur la formation en apprentissage et les programmes de littératie en milieu de travail, que nous examinons séparément ci-dessous.

## A. Formation en apprentissage

Comme nous l'avons déjà mentionné, plus de 300 programmes d'apprentissage sont administrés et réglementés en vertu de lois provinciales et territoriales. La formation en apprentissage est probablement le type le plus connu de formation financée par l'employeur au Canada. Elle comprend ordinairement à la fois une formation en cours d'emploi et des cours (techniques) donnés en classe qui mènent à la certification dans un métier spécialisé<sup>76</sup>. La rémunération des apprentis est en général réglementée et augmente avec les années de formation. Les cours donnés en classe sont subventionnés par l'assurance-emploi.

Compte tenu des préoccupations exprimées par de nombreux témoins au sujet des pénuries actuelles et futures de travailleurs qualifiés, les membres du Comité sont heureux de noter que le nombre d'inscriptions aux programmes d'apprentissage a augmenté ces dernières années, comme le montre le graphique 2.1. D'après Statistique Canada, la vigueur du secteur de la construction, à l'échelle nationale, a joué un rôle de premier plan dans l'augmentation du nombre d'inscriptions, qui a atteint un record en 2005, dixième année consécutive de croissance de ce nombre. Toutefois, en dépit de la hausse tant du nombre total d'apprentis inscrits que des nouvelles inscriptions, le nombre de ceux qui ont terminé leur apprentissage est resté assez stable depuis un certain temps, comme on le constate au graphique 2.1. L'âge moyen des apprentis est passé de 29,4 ans en 1993 à 30,1 ans en 2003<sup>77</sup>.

- |    |  |    |   |
|----|--|----|---|
| 76 | D'après les renseignements présentés à l'annexe B du Rapport sur la mise en application du chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur (juillet 2001), il y a plus de 75 métiers où la certification est obligatoire. Près de 60 p. 100 d'entre eux sont admissibles à la désignation Sceau rouge (certification permettant à un ouvrier spécialisé de se déplacer d'une administration à une autre et d'y travailler sans avoir à subir une formation supplémentaire ou à se présenter à des examens de certification). | 77 | Statistique Canada, <i>Questions d'éducation : le point sur l'éducation, l'apprentissage et la formation au Canada</i> (81 - 004 - XIF), juin 2006, volume 3, n° 2, <a href="http://www.statcan.ca/francais/treepub/81-004-XIF/2006002/regappr.htm">http://www.statcan.ca/francais/treepub/81-004-XIF/2006002/regappr.htm</a> . |
|----|--|----|---|

gouvernement fédéral imposait aux employés une taxe fondée sur la masse salariale en dehors de l'assurance-emploi. La majorité des membres du Comité estime néanmoins que le gouvernement fédéral devrait étudier cette solution de plus près.

Pour d'autres témoins, une réduction générale de l'impôt sur le revenu des sociétés mettrait plus de fonds à la disposition des employés pour la formation des travailleurs. Toutefois, il n'est pas certain qu'une telle approche permette d'atteindre l'objectif visé, à moins d'imposer des conditions précises. D'autres encore ont proposé de recourir à des crédits d'impôt pour favoriser l'apprentissage en milieu de travail, mais certains avaient l'impression que cette façon de procéder profiterait le plus aux grandes entreprises. Malgré ces réserves, la plupart des témoins ont appuyé le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage récemment annoncé par le gouvernement fédéral. La réduction de la contribution des employés à l'assurance-emploi a également été évoquée comme moyen d'encourager la formation en milieu de travail, surtout dans le cas des travailleurs âgés. Il y a lieu de noter qu'une mesure de ce genre avait servi dans le passé pour favoriser l'emploi des jeunes (Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs).

Le Québec a mis en place une charge sociale de l'employeur très efficace : les employés qui n'investissent pas dans leurs travailleurs doivent verser une contribution. Les sommes versées servent à la réalisation de tels investissements. Nous vous invitons à vous pencher sur cette solution, afin d'améliorer notre intervention pour répondre aux besoins de ces travailleurs<sup>74</sup>.

**M. Leo Cheverie**  
**I.-P.-E., Syndicat canadien de la fonction publique**

[...] nous avons collaboré étroitement avec le gouvernement de la Colombie-Britannique à un crédit d'impôt pour formation. La province a réservé 90 millions de dollars sur trois ans pour la formation des employés. C'est un aspect très difficile pour les petites grandes entreprises parce qu'elles ont les ressources pour demander le crédit et assurer le suivi de la formation qui s'y rattache, et nos membres, de façon générale, donnent une formation informelle, ce qui n'est souvent pas reconnu par les organismes gouvernementaux. C'est un problème de taille lorsque nous concevons des solutions à ce problème, mais nous collaborons avec le gouvernement de la C.-B. à cet égard. Evidemment, nous serions heureux de travailler avec le gouvernement fédéral, peut-être en utilisant le programme de l'AE comme mécanisme pour essayer de corriger les problèmes de pénurie de compétences auxquels nos membres sont confrontés<sup>75</sup>.

**M. Dan Kelly, Ouest du Canada**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

74	Témoignages, réunion n° 20, 24 octobre 2006 à 9 h 05.
75	Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 10 h 15.



formation officielle a augmenté entre 1997 et 2002, le temps moyen consacré à ces activités a diminué, passant de 156 à 150 heures<sup>70</sup>.

En 2002, la participation à des activités de formation officielle liées à l'emploi a été sensiblement plus forte parmi les travailleurs les plus jeunes (41,5 p. 100 chez les 25 à 34 ans) que parmi les plus âgés (22,9 p. 100 chez les 55 à 64 ans). Sur le plan du niveau d'instruction, les participants dont la proportion était la plus élevée (51,7 p. 100) se recrutent parmi les travailleurs ayant un diplôme universitaire, tandis que ceux dont la proportion était la plus faible (17,9 p. 100) n'avaient qu'un diplôme secondaire ou moins. En 2002, les taux de participation régionaux les plus élevés ont été observés en Colombie-Britannique (38,8 p. 100), au Manitoba (38,6 p. 100) et en Nouvelle-Écosse (38,1 p. 100). Il y a lieu de signaler cependant que c'est au Québec et au Nouveau-Brunswick qu'on a enregistré les plus fortes augmentations des taux de participation entre 1997 et 2002<sup>71</sup>.

Au chapitre des besoins de formation non satisfaits, 28 p. 100 des travailleurs adultes âgés de 25 à 64 ans ont déclaré ne pas avoir suivi en 2002 la formation qu'ils voulaient suivre ou avaient besoin de suivre. Fait assez surprenant, 36 p. 100 des travailleurs adultes qui avaient participé à des activités de formation liées à l'emploi ont déclaré avoir des besoins de formation non satisfaits, par rapport à 23 p. 100 de ceux qui n'avaient reçu aucune formation<sup>72</sup>. Le manque de ressources financières et le manque de temps ont été les motifs les plus souvent cités pour expliquer les besoins de formation non satisfaits.

Les témoins représentant les employeurs ont dit au Comité que la formation des travailleurs coûtait trop cher. En supposant que les employeurs n'ont pas la possibilité de recouvrer les frais de la formation générale des travailleurs, le Comité partage ce point de vue. C'est un fait que les employés bénéficiaires peuvent offrir leurs compétences nouvellement acquises à d'autres employeurs dès la fin de leur formation (on parle parfois de « braconnage » pour décrire cette situation). S'ils le font, ils privent l'employeur qui a payé la formation de tout avantage qu'il espérait en tirer. Le défi est de trouver des moyens de minimiser les frais de formation générale des employeurs.

Les témoins ont proposé différentes mesures fiscales pour favoriser la formation en milieu de travail. Certains ont préconisé, par exemple, l'adoption d'une taxe sur la masse salariale comme celle du Québec, qui impose aux employeurs de remettre un pourcentage de leur masse salariale s'ils ne peuvent pas prouver qu'ils ont consacré un montant équivalent à la formation des travailleurs<sup>73</sup>. À part les enjeux économiques liés à une telle mesure, il est bien possible que des questions constitutionnelles se posent si le

70 Ibid., tableau A.2a, p. 34.

71 Ibid., tableau A.1, p. 33.

72 Ibid., p. 22.

73 Au Québec, les employeurs dont la masse salariale dépasse un million de dollars sont tenus d'en investir 1 p. 100 dans des programmes de formation pour leurs employés.

second cas, l'apprentissage est souvent fortuit, et les compétences — généralement particulières à l'entreprise en cause — sont acquises d'une façon non structurée, le plus souvent en cours d'emploi. D'après un rapport récent sur l'apprentissage en milieu de travail, les travailleurs apprennent environ 70 p. 100 de ce qu'ils savent de leur emploi d'une manière informelle<sup>66</sup>.

Plusieurs témoins ont dit au Comité que les employeurs du Canada ne donnent pas suffisamment de formation et que leurs investissements dans la formation en cours d'emploi sont sensiblement inférieurs à ceux de beaucoup de nos concurrents. Il y a lieu de noter, cependant, que les comparaisons internationales de la formation donnée par les employeurs ne tiennent ordinairement pas compte du prix de l'apprentissage informel, qui est assez difficile à mesurer.

Nous n'avons absolument pas de culture de la formation au Canada. Dans les enquêtes publiées par l'OCDE, nous nous situons habituellement quelque part entre le 23<sup>e</sup> et le 26<sup>e</sup> rang parmi les pays industrialisés pour le montant que nous investissons dans la formation de nos travailleurs. Beaucoup d'employeurs ont la perception que leurs travailleurs sont censés arriver complètement formés et prêts à faire le travail. Quant à savoir qui est censé assurer cette formation, la question reste posée. C'est donc une autre transition que nous devons opérer<sup>67</sup>.

M<sup>me</sup> Karen Lior  
Commission de formation de Toronto  
Ontario Institute for Studies in Education/Université de Toronto

L'*Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003* a révélé qu'entre 1997 et 2002, la proportion des personnes occupées de 25 à 64 ans qui ont participé à des activités de formation officielle liées à l'emploi (cours ou programmes liés à l'emploi actuel ou futur) est passée de 28,5 à 34,7 p. 100<sup>68</sup>. Malgré cette tendance à la hausse, l'augmentation de la proportion des travailleurs du même groupe d'âge ayant participé à une formation appuyée par l'employeur a été considérablement plus modeste, puisqu'elle est passée de 22,4 p. 100 en 1997 à 25 p. 100 en 2002<sup>69</sup>. En fait, parmi l'ensemble des travailleurs de 25 à 64 ans qui ont participé à des activités de formation officielle liées à l'emploi, la proportion de ceux dont la formation était appuyée par l'employeur a baissé au cours de cette période. De plus, même si le taux global de participation à des activités de

66 R. Owen Parker et J. Cooney, *Learning and Development Outlook 2005: Moving Beyond the Plateau — Time to Leverage Learning Investment*, Conférence Board du Canada, 2005, chapitre 1, p. 1.

67 Témoignages, réunion n° 26, 26 octobre 2006 à 11 h 05.

68 La population enquêtée se composait des personnes âgées de 25 ans et plus des dix provinces. Étaient exclus les habitants des territoires, la population des réserves indiennes, les membres à plein temps des Forces canadiennes et les pensionnaires d'établissements tels que les hôpitaux et les prisons. Voir V. Peters, *Travail et formation : Premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003*, Statistique Canada, avril 2004, tableau A.1, p. 33, <http://www.statcan.ca/francais/fresarch/81-595-MIF/81-595-MIF2004015.pdf>.

69 *Ibid.*, tableau A.4, p. 35.



prosperer à l'avenir, il doit se doter d'une structure ou d'une stratégie pancanadienne lui permettant d'atteindre cet objectif. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, nous estimons que le Canada a besoin de plus qu'une stratégie pancanadienne d'éducation, même si les études et la formation constituent des éléments indispensables d'une stratégie complète d'employabilité.

Les besoins des apprenants adultes sur le plan de l'accès à l'enseignement postsecondaire selon des modalités plus souples, plus abordables et plus adaptées ne sont pas non plus convenablement satisfaits. L'accès à l'enseignement postsecondaire et les avantages qui en découlent sont inégalement répartis au sein de la population canadienne. Le contexte en matière de compétences en éducation au Canada ne devrait nuire en aucun cas à la planification, à l'établissement d'objectifs et aux progrès dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. En fait, les provinces elles-mêmes sont davantage en mesure d'atteindre leurs objectifs en évoluant au sein d'un cadre stratégique pancanadien qu'en l'absence d'un tel cadre. Pourquoi? Parce que les travailleurs, les capitaux, les étudiants, les professionnels et même les établissements d'enseignement sont maintenant mobiles. De ce fait, la qualité, l'accès, le transfert de crédits, la reconnaissance des acquis, la planification des ressources humaines dans les soins de santé, la recherche, le développement et l'innovation, pour ne nommer que ceux-là, sont autant de domaines que l'on ne peut aborder de manière fragmentée. Ils exigent l'établissement d'un plan. Si le Canada est déterminé à stimuler sa croissance économique, à s'assurer que sa population ait accès à des possibilités d'emplois valorisants, à accroître sa compétitivité à l'échelle internationale et à soutenir l'émergence de communautés solides, il doit mettre au point les outils appropriés pour y arriver. À l'heure actuelle, le Canada ne dispose pas de mécanismes permettant d'assurer la cohérence, la coordination et l'établissement de mesures comparatives en matière d'enseignement postsecondaire, questions auxquelles s'attaquent la plupart des autres pays développés.

**M. Paul Cappon**  
**Conseil canadien sur l'apprentissage**

Nous croyons que, pour accélérer l'acquisition de compétences et l'adaptation du marché du travail, le Canada doit réaliser des progrès plus sensibles au chapitre de l'acquisition continue du savoir aussi bien en milieu de travail que dans les établissements d'enseignement du pays. À cette fin, étudiants, travailleurs, employeurs et gouvernements doivent continuer à investir dans les études et la formation de niveau supérieur. De plus, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires doivent maintenir leur collaboration pour assurer la coordination des systèmes canadiens d'éducation et de formation et une acquisition efficace des compétences recherchées.

## FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL

L'acquisition de nouvelles compétences en milieu de travail peut être structurée ou informelle. Dans le premier cas, la formation est donnée dans une classe ou en cours d'emploi, est financée ou non par l'employeur et se termine par une évaluation. Dans le



## CHAPITRE 2 — INVESTISSEMENTS DANS L'APPRENTISSAGE

Il est généralement admis que les investissements dans le capital humain sont essentiels pour améliorer la productivité, la compétitivité et le bien-être d'ensemble des Canadiens. Comme beaucoup d'autres, les membres du Comité croient que ces investissements prendront de plus en plus d'importance à mesure que la population active canadienne vieillira et que les employeurs compteront davantage sur les compétences disponibles sur le marché du travail. Plus vite les travailleurs pourront acquérir les compétences recherchées, plus vite ils pourront accéder à des emplois plus productifs et contribuer ainsi à l'augmentation de la production.

De toute évidence, la productivité est liée à plusieurs facteurs. Les principaux ont trait à la qualité de votre main-d'œuvre : les aptitudes interpersonnelles qu'elle possède, sa scolarité, la quantité de capital avec laquelle elle peut travailler — et ça semble être la raison principale pour laquelle le Canada plafonne. Ce n'est pas la productivité du travailleur en tant que tel qui a baissé; le travailleur a à sa disposition moins de capital au pays, par rapport aux États-Unis [...] Comme l'investissement se relève au Canada, on voit que la productivité se redresse en 2005 [...]<sup>63</sup>

M. Philip Cross  
Statistique Canada

Une enquête a révélé que, l'an dernier, il y avait dans la province 3 500 postes vacants à long terme [depuis plus de quatre mois]. Même si nous avons le taux de chômage le plus élevé au Canada [...] [il] est juste de dire que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est un problème de taille pour les propriétaires de petite entreprise de la province. Ce qui est profondément troublant, c'est la façon dont les propriétaires de PME essaient de surmonter ces difficultés, car 59 p. 100 de nos membres disent qu'ils engagent des employés sous-qualifiés et 39 p. 100 qu'ils refilent des responsabilités à d'autres employés. Ce genre de solution n'améliore guère la productivité. 38 p. 100 de nos membres laissent passer de nouvelles occasions d'affaires<sup>64</sup>.

M. Bradley George  
Terre-Neuve-et-Labrador  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Les témoins ont appris au Comité qu'au cours de la prochaine décennie, quelque 70 p. 100 des nouveaux emplois et des emplois de remplacement exigeront des études postsecondaires, alors que seulement 45 p. 100 des Canadiens ont actuellement ce niveau d'instruction. Plusieurs témoins croyaient que, si le Canada veut disposer d'un capital humain suffisant, en quantité et en qualité, pour soutenir la concurrence et

63

Témoignages, réunion n° 7, 13 juin 2006 à 10 h 00.

64

Témoignages, réunion n° 18, 23 octobre 2006 à 8 h 10 et 8 h 15.



Le Comité recommande que le gouvernement fédéral poursuive ses efforts, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et d'autres intervenants, en vue d'établir un organisme national d'évaluation et de reconnaissance des titres de compétence, et notamment des titres de compétence étrangers. Le Comité propose que cet organisme ait un vaste mandat visant à : (1) favoriser des normes nationales de certification et de reconnaissance professionnelle des travailleurs; (2) définir des moyens d'évaluer les titres de compétence et d'accorder la reconnaissance professionnelle aux immigrants ayant fait leurs études à l'étranger; (3) veiller à ce que les examens d'équivalence soient justes et correspondent exactement aux connaissances exigées des personnes qui ont fait leurs études au Canada; (4) faire connaître à l'étranger les exigences d'études et de certification des différentes professions; (5) favoriser l'élaboration et l'adoption d'un système de reconnaissance des acquis antérieurs pour faciliter l'accès au système officiel d'éducation.



du fait que la formation a été reçue dans tel ou tel établissement public ou privé, et on n'accorde aucune attention ou presque à la qualité de la formation. L'ANCC préconise l'utilisation des résultats d'apprentissage démontrés et de normes nationales établies comme base du transfert des crédits<sup>61</sup>.

M. James Loder  
Association nationale des collèges de carrières

Au sujet de l'évaluation des acquis et de l'utilité de s'en remettre aux associations professionnelles organisées sur une base provinciale, cela pourrait nuire à la mobilité des gens qui souhaitent passer d'une province à l'autre. C'est un élément important du dossier parce que la plupart de ces titres de compétences sont détenus à l'échelle provinciale. Si les normes, crédits ou évaluations des acquis ne sont pas uniformes au Canada quand vient le temps d'évaluer les titres et les compétences d'un travailleur, cela fait obstacle à leur mobilité d'une province à l'autre<sup>62</sup>.

M<sup>me</sup> Sharon Manson Singer  
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Nous croyons que l'accès à des processus efficaces de reconnaissance du savoir acquis aura de plus en plus d'importance pour les employeurs, qui devront compter davantage à l'avenir sur des travailleurs expérimentés, qu'ils soient nés au Canada ou à l'étranger. L'apprentissage est coûteux, et il n'y a rien à gagner à réapprendre des connaissances qu'on possède déjà, mais qui ne sont pas reconnues. Nous convenons tous qu'il est important de mieux reconnaître le savoir acquis au Canada, mais les progrès réalisés dans ce domaine sont beaucoup trop lents.

## Recommandation 1.8

Le Comité recommande que les travailleurs qualifiés au sens de la section 1 de la partie 6 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui présentent une demande d'immigration au Canada, et surtout ceux dont la profession désignée est réglementée chez nous, soient pleinement informés par les agents d'immigration et les autres parties concernées à l'étranger des exigences relatives aux études, à la formation et à l'autorisation d'exercer dans la province ou le territoire où ils comptent s'établir. Il faudrait donner aux demandeurs des renseignements complets sur les services canadiens d'évaluation des titres de compétence et les encourager fortement à faire évaluer leurs propres titres par un organisme d'évaluation approuvé avant d'immigrer au Canada.

61 Témoinnages, réunion n° 18, 23 octobre 2006 à 8 h 35.

62 Témoinnages, réunion n° 9, 20 juin 2006 à 9 h 55.

Les services d'évaluation des acquis amélioreront l'employabilité d'une personne au sein ensemble. Sans ces services, nous allons gaspiller nos ressources naturelles les plus valables : les compétences et les connaissances de nos citoyens.<sup>58</sup>

M<sup>me</sup> Bonnie Kennedy  
Association canadienne pour la reconnaissance des acquis

Une analyse des données recueillies pendant huit ans sur plus de 7 200 apprenants de tous les coins du pays a révélé que le principal avantage de l'ÉRA réside dans la valeur qu'elle attribue aux acquis antérieurs des adultes en encourageant les apprenants à pousser plus loin leurs études, en allégeant la charge et le coût des cours et en réduisant la durée des programmes d'études. Par suite de ces avantages, l'ÉRA joue un grand rôle dans la décision des apprenants de reprendre des études et d'obtenir un diplôme.<sup>59</sup>

D'après les résultats de l'Enquête canadienne de 2004 sur le travail et l'apprentissage continu, plus de 60 p. 100 des personnes occupées et plus de la moitié des adultes canadiens seraient plus disposés à faire d'autres études si leurs acquis extrascolaires et leur expérience professionnelle étaient reconnus<sup>60</sup>. Compte tenu des avantages de l'ÉRA et de l'importance croissante qu'il y a à créer un système d'apprentissage continu pour aider les travailleurs à acquérir les compétences dont le marché canadien du travail a besoin, il y a lieu de continuer à développer et à promouvoir l'ÉRA à l'échelle nationale.

La reconnaissance des acquis antérieurs est la clé d'une bonne transition pour tout étudiant qui suit une démarche d'apprentissage permanent. Pour l'instant, la reconnaissance des acquis et compétences obtenus dans un établissement dépend du bon vouloir de l'établissement d'accueil. Certains collèges d'enseignement professionnel ont conclu des accords d'articulation avec d'autres établissements publics et privés, mais il reste de grandes lacunes. Trop souvent, la reconnaissance et le transfert des crédits ne sont pas décidés à la lumière des résultats avérés. La décision dépend uniquement

- |    |   |
|----|---|
| 58 | Témoignages, réunion n° 25, 26 octobre 2006 à 8 h 35.   |
| 59 | S. Arts, D. Blower, R. Burke, E. Conlin, B. Howell, C. Ebner Howorth, G. Lamarre et J. Van Kleeef, <i>A Slice of the Iceberg: Cross-Canada Study of Prior Learning Assessment and Recognition</i> , novembre 1999, p. ix, <a href="http://www.capla.ca/iceberg.php">http://www.capla.ca/iceberg.php</a> ; et S. Arts et al., <i>Feedback from Learners: A Second Cross-Canada Study of Prior Learning Assessment and Recognition</i> , avril 2003, p. xii-xiii, <a href="http://www.recognitionforlearning.ca/resources/Cstudy_II.php">http://www.recognitionforlearning.ca/resources/Cstudy_II.php</a> . |
| 60 | D.W. Livingstone, M. Raykov et C. Turner, <i>Canadian Adults' Interest in Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR): A 2004 National Survey</i> , The Research Network on The Changing Nature of Work and Lifelong Learning, Centre for the Study of Education and Work, Toronto, 2005, p. 1.  |

et Immigration Canada, cette importante mesure ne peut pas se substituer à une approche pancanadienne d'évaluation et de reconnaissance des titres de compétence.

[...] je profite de l'occasion pour vous féliciter d'avoir créé un organisme de coordination, chargé du dossier des équivalences. C'est un grand pas en avant. L'une des lacunes les plus étonnantes dans le dossier de la reconnaissance des titres acquis à l'étranger est le nombre incroyable d'organismes et la disparité des normes. C'est pourquoi la création d'un organisme de coordination était un premier pas nécessaire, que le gouvernement a franchi<sup>55</sup>.

M<sup>me</sup> Shyla Dutt  
Pacific Foundation for Diversity

Cette agence [envisagée] devrait devenir un partenaire d'Immigration Canada, et la reconnaissance des diplômes et expériences acquises à l'étranger pourrait être un préalable à la démarche d'immigration dans la catégorie des travailleurs qualifiés. Cela permettrait à Immigration Canada de choisir des candidats dont les qualifications sont reconnues rapidement à leur entrée en sol canadien. En plus, cela aiderait les candidats à l'immigration à prendre une décision éclairée quant à leur choix de venir au pays<sup>56</sup>.

M. Renaud Arnaud  
Groupe de réflexion et d'initiative des immigrants diplômés à l'étranger

## B. Évaluation et reconnaissance des acquis

En dépit des progrès réalisés au chapitre de la reconnaissance des études faites dans les universités et collèges du pays<sup>57</sup>, beaucoup de gens ont de la difficulté à faire reconnaître les connaissances qu'ils ont acquises en dehors du système d'éducation. Tous les travailleurs acquièrent au travail des connaissances et des compétences qu'il n'est pas facile de définir et de reconnaître officiellement. Ce savoir a une valeur, mais il n'existe aucun système assez développé pour l'évaluer et en tenir compte. Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité d'élaborer un système d'évaluation et de reconnaissance des acquis (ÉRA). Des témoins ont dit au Comité qu'à défaut d'un processus largement reconnu permettant de définir, de documenter et d'évaluer le savoir acquis de façon informelle, on gaspillerait du capital humain. Sans ÉRA, certaines personnes peuvent laisser passer des occasions de participer à des stages officiels d'apprentissage et de développement des compétences.

- |    |   |
|----|---|
| 55 | Témoignages, réunion n° 33, 8 novembre 2006 à 9 h 30.   |
| 56 | Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 11 h 20.  |
| 57 | Le 9 octobre 2002, Le Conseil des ministres de l'Éducation a publié une <i>Déclaration ministérielle sur la transférabilité des crédits au Canada</i> . Pour favoriser la mobilité étudiante entre les établissements d'enseignement supérieur, les universités et les collèges sont encouragés à conclure entre eux des ententes assurant la reconnaissance des études antérieures. Les ententes de transfert de crédits varieront d'une province ou d'un territoire à l'autre parce qu'il est probable que les universités et collèges publics ainsi que les établissements postsecondaires privés feront appel à diverses méthodes de reconnaissance des acquis scolaires, <a href="http://www.cmec.ca/publications/winnipegstatement.fr.asp">http://www.cmec.ca/publications/winnipegstatement.fr.asp</a> . |



c'est le système dans son ensemble, ce qui arrive à une personne avant même qu'elle choisisse de venir au Canada, pendant son voyage vers le Canada et après son arrivée au Canada, et puis il y a ceux que nous décidons de reconnaître et ceux que nous ne reconnaissons pas. Nous choisissons de reconnaître certaines professions. Les gens de métier qui viennent ici ne peuvent pas travailler non plus<sup>53</sup>.

M<sup>me</sup> Karen Lior, Commission de formation de Toronto  
Ontario Institute for Studies in Education/Université de Toronto

Les membres du Comité invitent tous les organismes de réglementation professionnelle à revoir leurs exigences en matière d'études et de formation ainsi que les pratiques de délivrance d'autorisations d'exercer, qui sont conçues pour refléter les équivalences canadiennes.

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a essayé de faciliter et d'encourager les ententes institutionnelles visant à élargir la reconnaissance des compétences et des études partout dans le pays. Compte tenu des pénuries de travailleurs qualifiés qui s'annoncent, l'attention générale s'est récemment reportée sur le problème qui, pour beaucoup d'entre nous, constitue la plus grande faiblesse de notre système de reconnaissance des titres : la non-reconnaissance des titres de compétence étrangers. Comme première priorité, le gouvernement fédéral travaille avec les gouvernements provinciaux et d'autres intervenants à l'amélioration des procédures de reconnaissance des médecins, des infirmières, des autres travailleurs de la santé ainsi que des ingénieurs qui ont fait leurs études à l'étranger. Le Comité a ainsi appris que trois projets ont été entrepris ces deux dernières années, de concert avec le Conseil médical du Canada. Le premier permet aux médecins étrangers de faire évaluer leurs titres de compétence en ligne avant leur arrivée au Canada. Un deuxième projet offre à ces médecins la possibilité de se présenter à l'étranger à un examen d'évaluation, qui n'était auparavant organisé qu'une fois par an à Toronto. Le troisième projet porte sur la création d'un organisme national de vérification des titres de compétence, qui permet aux médecins étrangers d'envoyer un seul ensemble de documents pour faire vérifier l'authenticité de leurs titres de compétence et de leur expérience professionnelle<sup>54</sup>.

Le budget 2006 réservait 18 millions de dollars sur deux ans à un processus de consultation avec les provinces, les territoires et d'autres intervenants et aux premières étapes de la création d'un organisme canadien d'évaluation et de reconnaissance des titres de compétence. Le Comité encourage le gouvernement fédéral à poursuivre les discussions avec les provinces et les territoires en vue d'établir rapidement des mécanismes pouvant remédier efficacement à ce problème de longue date qui nous coûte cher. Tout en félicitant le gouvernement d'avoir annoncé dans le budget 2007 son intention de créer un Bureau de reconnaissance des titres de compétence étrangers à Citoyenneté

53 Témoignages, réunion n° 26, 26 octobre 2006 à 11 h 15.

54 Témoignages, réunion n° 4, 1<sup>er</sup> juin 2006 à 10 h 25.

délivrance d'autorisations d'exercer et de les encourager à faire évaluer leurs titres avant leur départ pour le Canada.

Notre deuxième recommandation est la suivante: faciliter l'établissement de normes nationales de compétence et professionnelles qui favoriseront l'intégration et aideront à mieux coordonner les besoins des employeurs, favoriser la création d'un système national d'accréditation comprenant des systèmes canadiens d'accréditation et de certification, ce qui facilitera la reconnaissance des titres de compétence acquis à l'étranger<sup>50</sup>.

**M<sup>me</sup> Colette Rivet**  
**Conseil de ressources humaines en biotechnologie**

Même si nous convenons tous qu'il est important de maintenir des normes professionnelles élevées au Canada, certains croient que les normes appliquées dans le cas des titulaires de titres de compétence étrangers sont parfois plus rigoureuses que celles qui régissent les travailleurs nés au Canada. D'après quelques témoins, le processus de reconnaissance de certaines professions serait délibérément restrictif. Pour être autorisés à exercer leur profession au Canada, certains travailleurs sont en pratique tenus de retourner à l'école et d'obtenir l'équivalent canadien d'un titre qu'ils ont déjà acquis à l'étranger. Des préoccupations ont en outre été exprimées au sujet des pratiques restrictives canadiennes en matière de délivrance d'autorisations d'exercer. Le Centre syndical et patronal du Canada, qui a consulté les employeurs sur cette question pour le compte de Citoyenneté et Immigration Canada et de Ressources humaines et Développement social Canada, a exprimé des préoccupations du même ordre. Certains des employeurs interrogés étaient d'avis que les processus de délivrance d'autorisations d'exercer étaient excessivement restrictifs dans plusieurs professions des secteurs de la santé et du génie<sup>51</sup>.

J'ai fait connaître mes opinions à de très nombreux Canadiens, notamment des pharmaciens munis de licence qui m'ont avoué qu'ils ne pourraient eux-mêmes réussir l'examen d'équivalence<sup>52</sup>. C'est ce qu'ils m'ont dit. C'est une exigence à laquelle on doit se conformer.

**M<sup>me</sup> Florence Javie**  
**À titre personnel**

Certaines associations professionnelles, les associations médicales, contrôlent étroitement l'accès. Les comptables ont fait mieux... certains ont de très bons programmes pour la reconnaissance des titres acquis antérieurement... Nous faisons venir des gens et leur demandons quelle est leur profession, après quoi il leur est impossible de travailler. Ce ne sont pas seulement les associations professionnelles,

50 Témoinages, réunion n° 15, 5 octobre 2006 à 11 h 20.

51 D. Sangster, *Assessing and Recognizing Foreign Credentials in Canada — Employers' Views*, Centre patronal et syndical du Canada, janvier 2001, p. 10, [http://www.cibc.ca/files/Reports/CredentialsPaper\\_e.pdf](http://www.cibc.ca/files/Reports/CredentialsPaper_e.pdf).

52 Témoinages, réunion n° 21, 24 octobre 2006 à 10 h 55.



titulaires d'un titre de compétence étranger (n'importe quelles études officielles alliant au-delà du diplôme secondaire). Parmi ces derniers, 32 300 ou 26 p. 100 ont fait vérifier au moins un de leurs titres par un employeur, un établissement d'enseignement ou un organisme d'évaluation dans les six mois ayant suivi leur arrivée au Canada, et 17 400 ou 54 p. 100 d'entre eux ont déclaré qu'au moins un organisme d'agrement a pleinement accepté leurs titres, tandis que 7 106 ou 22 p. 100 ont réussi à faire reconnaître au moins un de leurs titres<sup>47</sup>. Autrement dit, moins d'un cinquième des immigrants admis au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001 et qui avaient des titres de compétence étrangers ont pu les faire reconnaître en tout ou en partie par un organisme d'agrement dans les six mois ayant suivi leur arrivée. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'absence d'un processus national permettant d'évaluer et de reconnaître rapidement les titres de compétence étrangers est coûteuse aussi bien pour les immigrants que pour le pays.

Indépendamment des difficultés institutionnelles liées, d'une façon générale, à la reconnaissance des titres de compétence au Canada, le nombre des organismes qui s'occupent de la reconnaissance de ces titres est ahurissant : 13 gouvernements provinciaux et territoriaux, 55 ministères, 400 organismes de réglementation, 240 établissements postsecondaires, 250 organismes de service s'occupant de l'intégration des immigrants, des centaines de milliers d'employeurs et cinq organismes d'évaluation<sup>48</sup>. Ces derniers se trouvent en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et au Québec, qui ont établi des organismes provinciaux officiellement chargés de l'évaluation des titres de compétence. La Saskatchewan a conclu avec l'Alberta un accord qui lui permet de recourir à son organisme d'évaluation. Après la ratification, en 1990, de la Convention de l'UNESCO sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les États de la région Europe, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada a établi le Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, qui fournit des renseignements sur les études et les diplômes postsecondaires du Canada, sans toutefois évaluer les titres de compétence étrangers ni accorder des équivalences<sup>49</sup>.

Malgré le rôle limité qu'assume le gouvernement fédéral dans la reconnaissance des titres de compétence étrangers, plusieurs témoins ont souligné la nécessité d'établir des normes nationales et de trouver des moyens d'accélérer le processus de reconnaissance. Plusieurs autres estimaient nécessaire d'informer tous les candidats à l'immigration des pratiques canadiennes d'évaluation des titres de compétence et de

47 Statistique Canada, *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada le processus, les progrès et les perspectives*, octobre 2003, p. 41-42, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-611-XIF/89-611-XIF2003001.pdf>.

48 Sharon Fernandez, *Who Does What in Foreign Credential Recognition: An overview of credentialing programs and services in Canada*, étude réalisée pour le compte de l'Alliance des conseils sectoriels et du Conseil national sur le développement de la main-d'œuvre des minorités visibles, août 2006, p. 4.

49 Voir Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, *Évaluation et reconnaissance des diplômes et qualifications aux fins d'emploi au Canada*, fiche n° 2, <http://www.cicic.ca/fr/page.aspx?sortcode=1.1.6>.



Comme nous l'expliquons au dernier chapitre du rapport, les travailleurs qualifiés qui présentent une demande d'immigration au Canada sont évalués d'après un certain nombre de facteurs, dont les années d'études et de formation. Ces caractéristiques sont censées donner une indication sur la mesure dans laquelle ces travailleurs pourront s'adapter au marché du travail canadien. Le problème, c'est que notre marché du travail n'a pas les mêmes critères d'évaluation des caractéristiques du capital humain que notre système de sélection des immigrants. Ce manque de coordination se reflète, par exemple, dans les conclusions préliminaires de l'*Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada* réalisée par Statistique Canada. Sur les 164 200 immigrants admis au Canada entre octobre 2000 et septembre 2001, on estime que 124 700 ou 76 p. 100 étaient

### A. Reconnaissance des titres de compétence étrangers

Dans les professions réglementées du Canada, la reconnaissance des titres de compétence met en cause plus de 400 organismes de réglementation (comprenant les organismes de réglementation dotés de pouvoirs délégués, les associations professionnelles, les syndicats, les associations industrielles ainsi que les établissements d'enseignement et de formation) qui représentent des millions de travailleurs dans plus de 50 professions. En ce qui concerne les métiers, les gouvernements provinciaux et territoriaux réglementent, comme nous l'avons déjà noté, plus de 300 programmes d'apprentissage partout dans le pays, dont un peu plus d'un quart sont assujettis à une forme quelconque de certification obligatoire<sup>46</sup>. Dans les professions non réglementées, qui englobent la grande majorité des travailleurs canadiens, il semble bien que le pouvoir de reconnaissance des titres de compétence soit laissé aux employeurs.

<sup>43</sup> Le Conférence Board du Canada estime la valeur des avantages économiques potentiels de la reconnaissance de ce savoir (sous forme de réduction du chômage et du sous-emploi, par exemple) à 4 à 6 milliards de dollars par an<sup>44</sup>. Cette estimation pourrait même être un peu trop prudente. En effet, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration avait appris, lors de son étude de 2005 sur le problème de la reconnaissance des titres de compétence étrangers, que le coût de la non-reconnaissance de ces titres pourrait bien s'élever à 15 milliards de dollars<sup>45</sup>. Quel que soit le chiffre, il est clair qu'il est loin d'être négligeable. Il est donc de notre intérêt d'éliminer le plus rapidement possible cette grave lacune.

- 43 M. Bloom et M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conférence Board du Canada, 2001, tableau 10, p. 19.
- 44 *Ibid.*, p. 29.
- 45 Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, Témoignages, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, réunion n° 20, 15 février 2005 à 11 h 25.
- 46 Voir Forum des ministres du marché du travail, *Rapport sur la mise en application du chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*, 1<sup>er</sup> juillet 2001, <http://www11.hrsdc.gc.ca/tr/srsm/ps/rhdc/pmt/mobility/2001-000049/2001-000049.pdf> et Programme des normes interprovinciales Sceau rouge, [http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal\\_f.htm](http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal_f.htm), Programme du Sceau rouge.

Tout en reconnaissant que les mesures prises dans le passé pour encourager les chômeurs à déménager n'ont eu qu'un succès limité, les membres du Comité croient qu'il est possible d'élaborer un meilleur programme. Comme beaucoup de travailleurs ne sont pas couverts par le régime d'assurance-emploi, la majorité des membres du Comité estiment que les mesures d'aide à la mobilité devraient être financées en dehors du cadre de ce régime. Avec les pénuries croissantes de travailleurs qualifiés qui s'annoncent, il importe d'adopter des politiques favorisant une adaptation rapide du marché du travail et, s'il y a lieu, facilitant les déplacements des chômeurs dont les possibilités d'emploi sont limitées et qui ont besoin d'une aide financière pour aller là où les employeurs ont des difficultés à recruter.

### Recommandation 1.7

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance des mesures conçues pour aider les personnes qui acceptent de déménager afin de prendre un emploi dans une profession où il y a pénurie de main-d'œuvre.**

## POUR UN CADRE PANCANADIEN D'ÉVALUATION ET DE RECONNAISSANCE DES ÉTUDES ET DES TITRES DE COMPÉTENCE

Les gouvernements provinciaux et territoriaux étant les premiers responsables de l'éducation, de la formation, de l'agrément professionnel et de la délivrance d'une autorisation d'exercer, il n'existe pas au Canada de système national permettant d'évaluer les études et les antécédents professionnels. Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente du rapport, notre système relevant de multiples administrations a été lent à reconnaître les titres professionnels d'une proportion relativement petite de la population active nationale. Compte tenu de la persistance des problèmes de reconnaissance des titres de compétence dans les professions réglementées, le Comité craint que les lacunes des pratiques de reconnaissance dans les professions non réglementées ne deviennent de plus en plus prononcées.

Malgré les efforts déployés pour améliorer la reconnaissance des études et des titres partout dans le pays, l'absence d'un système national d'évaluation de ces caractéristiques du capital humain contribue sensiblement à l'inefficacité du marché du travail. Les coûts découlant de ces lacunes institutionnelles sont importants, surtout à cause de la sous-exploitation des compétences acquises à l'étranger. D'après le Conference Board du Canada, notre pays se prive d'importants avantages économiques par suite de cette situation, qui comprend une reconnaissance insuffisante de l'expérience et des études antérieures. On estime qu'en 2001, le Canada comptait quelque 550 000 personnes dont les titres n'étaient pas reconnus. Parmi eux, 13 p. 100 avaient des titres de compétence canadiens, 24 p. 100 des acquis expérimentiels et 63 p. 100 des titres de



comparative des travailleurs du Nouveau-Brunswick et du nord de l'État du Maine a abouti à la conclusion que la réforme de l'assurance-chômage en 1971 a contribué à l'écart observé entre les travailleurs du Nouveau-Brunswick, dont une forte proportion fait relativement peu de semaines de travail par an, et ceux du Maine, qui semblent avoir les mêmes conditions de travail saisonnier<sup>40</sup>.

Des témoins ont également dit au Comité que les décisions relatives à la mobilité sont complexes. L'AE est indubitablement l'un des nombreux facteurs qui influent sur ces décisions, mais elle ne semble pas jouer un rôle majeur. D'après le *Rapport de contrôle et d'évaluation* de l'AE de 2005, l'assurance-emploi « ne semble pas influencer de façon importante sur les décisions liées à la mobilité de la main-d'œuvre<sup>41</sup> ».

Indépendamment de l'incertitude liée aux effets de l'AE sur la mobilité de la main-d'œuvre, quelques témoins étaient d'avis que ce programme peut constituer un moyen d'encourager les chômeurs à déménager pour trouver de l'emploi. Cet élément existait dans le passé dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives, mais sa portée était très limitée. D'après des renseignements fournis au Comité par Ressources humaines et Développement social Canada, le gouvernement fédéral finançait une partie des frais de déplacement et de déménagement aux termes de différentes initiatives concernant le marché du travail entre 1965 et 1995. L'aide à la mobilité a été supprimée en 1996 lors de la mise en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Déménager temporairement pour aller chercher du travail ailleurs entraîne un coût considérable. Il y a le coût du voyage et du logement, et aussi les frais généraux qu'entraîne une recherche d'emploi dans une nouvelle ville. Il y a aussi le coût d'un deuxième domicile, car la plupart des travailleurs ne veulent pas bouleverser leur situation familiale pour aller chercher du travail temporaire ailleurs. Nous croyons que ces coûts pourraient être réduits si l'on aidait les travailleurs en chômage à déménager pour occuper un emploi ailleurs. Cela peut se faire en réintroduisant l'élément recherche d'emploi du programme fédéral de la mobilité des travailleurs qui était en place au milieu des années 1970. Dans le cadre de ce programme, les travailleurs pouvaient obtenir une subvention pour recherche d'emploi applicable aux frais de déplacement et de logement engagés dans le cadre d'une recherche d'emploi dans une autre région du pays<sup>42</sup>.

**M. Alfonso Argento**  
**Association canadienne de la construction**

40	P. Kuhn et C. Riddell, <i>The Long-term Effects of Unemployment Insurance in New Brunswick and Maine, 1940 - 1991</i> , National Bureau of Economic Research, août 2007, <a href="http://www.econ.ucsb.edu/~pikuhn/Researchp.10020Papers/NBMaine.pdf">http://www.econ.ucsb.edu/~pikuhn/Researchp.10020Papers/NBMaine.pdf</a> .
41	Commission de l'assurance-emploi du Canada, <i>Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2005</i> , Ressources humaines et Développement social Canada, 31 mars 2006, p. 71, <a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2005.pdf</a> .
42	Témoignages, réunion n° 24, 25 octobre 2006 à 10 h 25.



Le régime fiscal [...] offre une aide aux personnes qui déménagent, mais je ne crois pas qu'il n'y a pas un changement de résidence principale [...] Pour répondre à votre question, je dirais qu'effectivement, les frais de déménagement sont un facteur important. C'est l'une des questions qui avaient été posées la dernière fois, je crois : la mobilité des travailleurs sera-t-elle réduite si des travailleurs doivent déménager temporairement sans pouvoir bénéficier de cette mesure fiscale? Je répondrai à cette question par l'affirmative [...]<sup>38</sup>

M<sup>me</sup> Barbara Glover  
Ministère des Ressources humaines et du Développement social

Le Conseil sectoriel de la construction a constaté que « les travailleurs mobiles canadiens se sentent traités de façon inéquitable par le régime fiscal. Bon nombre d'entre eux ont calculé qu'ils doivent consacrer de 10 000 \$ à 20 000 \$ par année de leur revenu après impôt à des frais de déplacement entre les lieux des projets auxquels ils participent et leur foyer ainsi qu'à la location d'une deuxième résidence<sup>39</sup> ». À mesure que les déséquilibres du marché du travail s'intensifient, les employeurs en viendront probablement à compter de plus en plus sur une main-d'œuvre temporaire ou mobile. La demande de main-d'œuvre associée à des projets de grande envergure, à des projets à réaliser dans des régions isolées du pays ou à des projets qui prolongent les périodes d'emploi saisonnier, que nous examinons plus loin dans le présent rapport, pourrait nécessiter une main-d'œuvre plus mobile. Dans ce cas, le régime fiscal devrait encourager les travailleurs à accepter des emplois comprenant un déménagement temporaire, au lieu de les décourager.

## Recommandation 1.6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les frais de déménagement en vue de l'étendre à ceux qui doivent quitter temporairement leur domicile principal, pourvu qu'ils conservent celui-ci.

## D. Aide à la mobilité et assurance-emploi

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires au sujet des effets de l'assurance-emploi (AE) sur la mobilité de la main-d'œuvre au Canada. Pour certains témoins, les différences régionales en matière d'admissibilité et de prestations découragent une forte participation à la population active ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre. Dans ce contexte, par exemple, le Comité a été informé qu'une étude

38 Témoignages, réunion n° 6, 8 juin 2006 à 10 h 20.

39 Conseil sectoriel de la construction, *Le travailleur mobile : Une étude sur la mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction industrielle du Canada*, printemps 2005, p. 15, [http://www.csc-ca.org/pdf/WorkingMobile\\_Report\\_F.pdf](http://www.csc-ca.org/pdf/WorkingMobile_Report_F.pdf).

reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne) pour favoriser une plus grande mobilité de la main-d'œuvre. En réalité, la mobilité entre les États membres de l'Union européenne a été relativement faible<sup>37</sup>.

## Recommandation 1.5

Le Comité recommande que tous les signataires du chapitre 7 de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) continuent de faire des efforts pour s'y conformer pleinement, notamment dans le cas des travailleurs formés à l'étranger qui ont obtenu d'une province ou d'un territoire une autorisation d'exercer sans restrictions, et que le Forum des ministres du marché du travail continue d'examiner les moyens d'améliorer les dispositions de l'ACI sur la mobilité et entame des discussions en vue d'augmenter le nombre des professions couvertes par le chapitre 7 tout en veillant à préserver les normes professionnelles dans les professions libérales et dans les professions techniques.

## C. Encouragements fiscaux

La Loi de l'impôt sur le revenu assure une certaine aide à la mobilité. Aux termes de l'article 62, les contribuables qui déménagent pour ouvrir une entreprise ou occuper un nouvel emploi (ou encore pour faire des études à temps plein) peuvent déduire de leur revenu les frais admissibles de déménagement. Pour que les frais soient admissibles, la destination du déménagement doit rapprocher le contribuable de son nouveau lieu de travail d'au moins 40 kilomètres. De plus, le nouveau domicile doit constituer le lieu de résidence ordinaire du contribuable. De toute évidence, les frais engagés en cas de déménagement temporaire ne sont pas admissibles. Certains considèrent que l'absence d'aide fiscale dans ce cas constitue un obstacle à la mobilité.

Tous les citoyens des pays membres de l'Union européenne (UE) ont le droit de travailler et de vivre dans un autre État membre (Traité de Rome, 1957). Toutefois, en dépit de ce droit et d'accords tels que la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la Région européenne, le Groupe de travail de haut niveau sur les compétences et la mobilité a constaté que, dans la décennie terminée en 2001, seuls 4,4 p. 100 des citoyens de l'UE s'étaient installés dans un autre État membre. Ce pourcentage paraît très inférieur à ceux des années 1950 et 1960. Même si le Groupe de travail a déterminé que des obstacles linguistiques, juridiques et administratifs avaient contribué à cette situation, elle a souligné la nécessité d'augmenter la simplicité, la transparence et la flexibilité dans la reconnaissance des qualifications pour permettre aux gens de prendre des décisions plus éclairées en matière de mobilité. Elle a aussi mentionné, comme autre facteur explicatif, des lacunes dans la diffusion et la qualité de l'information sur le marché du travail (voir [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2001/dec/taskforce2001\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/dec/taskforce2001_fr.pdf)). D'après des données plus récentes, les différences entre les régimes fiscaux et l'absence d'une législation intégrée du travail entravent également la mobilité des travailleurs européens. De plus, la non-reconnaissance des titres professionnels constitue, pour les entreprises, un obstacle plus important à la mobilité en 2006 qu'en 2001 (voir PricewaterhouseCoopers, *Managing Mobility Matters 2006*, p. 36, [http://www.pwc.com/Extweb/pwcpublishations.nsf/docid/5CF66D8DACA8C7640852572350083A659/\\$file/managing-mobility-matters-2006.pdf](http://www.pwc.com/Extweb/pwcpublishations.nsf/docid/5CF66D8DACA8C7640852572350083A659/$file/managing-mobility-matters-2006.pdf)).



des demandeurs dans 23 autres professions et 50 p. 100 ou moins dans les professions restantes. Dans l'ensemble, les organismes de réglementation ont reconnu les compétences de 65 p. 100 seulement des 12 953 travailleurs qui ont présenté une demande d'enregistrement dans une administration autre que la leur entre le 1<sup>er</sup> octobre 2003 et le 30 septembre 2004, en se fondant sur une entente de reconnaissance mutuelle ou une autre entente sur la mobilité de la main-d'œuvre<sup>35</sup>. Bref, l'enquête a révélé que, même si certains obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre avaient été supprimés, d'autres efforts sont nécessaires pour assurer une plus grande conformité à l'ACI.

Aux termes du Cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens, signé en février 1999, tous les gouvernements, sauf celui du Québec, avaient convenu de se conformer pleinement au chapitre 7 de l'ACI le 1<sup>er</sup> juillet 2001 au plus tard. Le Malheureusement, cet engagement n'ayant pas été tenu, le délai a encore été reporté. Le 7 septembre 2006, le Comité fédéral-provincial-territorial des ministres sur le commerce intérieur a annoncé que tous les gouvernements signataires se conformeraient pleinement au chapitre 7 de l'ACI d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2009<sup>36</sup>.

En mars 2007, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il était déterminé à collaborer avec les provinces et les territoires intéressés pour trouver des moyens d'élargir l'application du récent *Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre* conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique dans le but de renforcer l'union économique et de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre dans le pays. Même si l'accord Alberta-Colombie-Britannique et d'autres ententes bilatérales peuvent constituer des moyens efficaces d'accroître la mobilité interprovinciale la main-d'œuvre, le Canada devrait chercher à réaliser un marché du travail pancanadien, qui permettrait à toute personne de circuler et de travailler librement partout dans le pays. Pour certains témoins, le Canada devrait adopter l'approche de l'Union européenne (Convention de Lisbonne sur la

35 Forum des ministres du marché du travail, *Rapport sur les résultats de l'enquête sur la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre au Canada en 2004 - 2005*, 18 mai 2005, p. 2, [http://www.ait-aci.ca/fr/reports/01\\_10\\_2006/FLMMP.10020NATIONALP.10020REPORTP.10020-p.10020APPROVEDP.10020VERSIONP.10020MAYP.1002018-2005p.10020french.pdf](http://www.ait-aci.ca/fr/reports/01_10_2006/FLMMP.10020NATIONALP.10020REPORTP.10020-p.10020APPROVEDP.10020VERSIONP.10020MAYP.1002018-2005p.10020french.pdf).

36 Conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables du commerce intérieur, *Progrès importants dans l'établissement d'un plan d'action visant à améliorer le commerce intérieur*, Réunion annuelle du Comité fédéral-provincial-territorial des ministres sur le commerce intérieur, Halifax (Nouvelle-Écosse), 7 septembre 2006, [http://www.scics.gc.ca/cin/fo06/830877004\\_f.html](http://www.scics.gc.ca/cin/fo06/830877004_f.html).



Cherchant à résoudre ce problème, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) en 1994. Cet accord, qui est entré en vigueur en juillet 1995, a pour but d'« éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada<sup>32</sup> ». Le chapitre 7 de l'ACI a pour objet « de permettre à tout travailleur ayant les compétences pour exercer un métier ou une profession dans une province ou un territoire d'avoir accès aux occasions d'emploi rattachées à son domaine dans les autres provinces et territoires<sup>33</sup> ». Conformément au chapitre 7, les organismes de réglementation sont tenus de procéder à une analyse approfondie de leurs professions respectives afin de déterminer la mesure dans laquelle les exigences professionnelles, y compris la délivrance d'autorisations d'exercer, la certification ou l'enregistrement, sont communes aux différentes administrations. Lorsque des normes essentiellement semblables existent, les organismes sont censés reconnaître les travailleurs qui y satisfont. Si les normes présentent des différences importantes, ils doivent déterminer les exigences supplémentaires de formation et de certification à satisfaire pour atteindre le niveau voulu. Un accord de reconnaissance mutuelle ou une entente de même nature doit servir à documenter la norme acceptable et les exigences à remplir pour compenser les différences entre les normes professionnelles. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le Programme du Sceau rouge facilite la mobilité dans les métiers et les professions connexes.

Les progrès dans la mise en application du chapitre 7 de cet accord sur le commerce ont été déraisonnablement lents. Pour beaucoup de professions, les exigences pour l'octroi d'un permis varient sensiblement d'une province à l'autre. Dans beaucoup de professions et métiers, les responsables de la réglementation sont encore en train de se débattre avec des questions comme les changements à la loi, le champ d'activité, les exigences en matière d'éducation et les mécanismes d'évaluation. La chambre recommande que le chapitre 7 de l'ACI soit pleinement mis en œuvre<sup>34</sup>.

**M. Michael Murphy**  
**Chambre de commerce du Canada**

En 2004-2005, le Forum des ministres du marché du travail, groupe responsable de la mise en œuvre du chapitre 7 de l'ACI, a cherché à évaluer la conformité à cette partie de l'accord en réalisant une enquête nationale. Au total, 425 questionnaires ont été envoyés à des organismes de réglementation régissant 50 professions couvertes par l'accord. Le taux de réponse obtenu a été de 92 p. 100. D'après les résultats de l'enquête, les organismes de réglementation ont déclaré avoir enregistré entre 86 et 100 p. 100 des demandeurs d'autres provinces dans huit des professions en cause, entre 59 et 85 p. 100

32 *Accord sur le commerce intérieur*, <http://strategie.gc.ca/epic/site/ait-ac/nsf/fr/1100021f.html>.

33 En février 1999, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux-territoriaux, sauf celui du Québec, ont signé *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*. Dans cette entente-cadre, les gouvernements signataires se sont engagés à se conformer pleinement au chapitre 7 de l'ACI le 1<sup>er</sup> juillet 2001 au plus tard.

34 Témoignages, réunion n° 9, 20 juin 2006 à 9 h 40.

En 2005, 17 701 certificats Sceau rouge ont été délivrés, par rapport à 10 912 en 1996<sup>30</sup>. Bien sûr, les membres du Comité sont encouragés par l'augmentation récente de ce nombre. En même temps, ils se rendent compte qu'il est de plus en plus nécessaire de favoriser davantage la certification Sceau rouge ainsi que la mobilité parmi les travailleurs des métiers n'ayant pas cette désignation.

#### Recommandation 1.4

**Le Comité recommande à Ressources humaines et Développement social Canada de continuer à collaborer avec le Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage en vue de normaliser la formation en apprentissage et les programmes de certification partout dans le pays, d'accroître le nombre de certificats Sceau rouge délivrés et d'étendre la désignation Sceau rouge à l'ensemble des métiers pour lesquels la certification est obligatoire.**

#### B. L'Accord sur le commerce intérieur

On estime qu'entre 15 et 20 p. 100 des travailleurs du Canada appartiennent à une profession ou un métier réglementé. Même si la plupart des professions réglementées sont régies par des organismes non gouvernementaux qui s'autoréglementent, les métiers, comme nous l'avons indiqué plus haut, sont réglementés par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les travailleurs appartenant à ces métiers sont accrédités par un grand nombre d'organismes officiels, dont les pratiques disparates entravent la mobilité de la main-d'œuvre dans le pays.

La mobilité de la main-d'œuvre est incroyablement forte dans le secteur privé, mais elle se heurte encore à beaucoup d'obstacles imposés par le gouvernement au Canada. Si vous restez quelque temps dans cette province, vous constaterez que les employeurs trouvent de nouvelles façons créatives pour répondre à leurs besoins en main-d'œuvre. Les sables bitumineux de l'Alberta, par exemple, attirent des gens qui continuent à vivre dans le Canada atlantique et qui viennent travailler pendant une semaine en Alberta. Des avions apportent des gens de l'intérieur de la C.-B. pour travailler en Alberta pendant une courte période de temps puis retourner chez eux. Le secteur privé s'est adapté à la situation. En même temps, la reconnaissance des titres et certificats entre les provinces continue à poser un énorme problème aux employeurs<sup>31</sup>.

**M. Dan Kelly  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

30 Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage, *Rapport annuel 2005*, tableau 1, p. 12, [http://www.red-seal.ca/Site/products/CDA\\_Annual\\_Report\\_2005\\_F.pdf](http://www.red-seal.ca/Site/products/CDA_Annual_Report_2005_F.pdf).

31 Témoignages, réunion n° 36, 9 novembre 2006 à 11 h 20.



## A. Programme des normes interprovinciales Sceau rouge

Bien que les programmes d'apprentissage soient administrés et réglementés par les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral encourage depuis longtemps la normalisation de la formation et de la certification en apprentissage dans le cadre du Programme des normes interprovinciales Sceau rouge, afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre dans les métiers. Il existe aujourd'hui plus de 300 programmes d'apprentissage un peu partout dans le pays, dont 47 ont la désignation Sceau rouge<sup>26</sup>. Près de 85 p. 100 de l'ensemble des apprentis enregistrés travaillent dans ces 47 métiers Sceau rouge<sup>27</sup>.

En réussissant un examen interprovincial, les gens de métier certifiés peuvent exercer leur profession dans l'ensemble des provinces et territoires, sans avoir à subir d'autres examens, pourvu qu'ils appartiennent à un métier désigné Sceau rouge. Il y a lieu de noter qu'environ 40 p. 100 seulement des métiers Sceau rouge sont reconnus partout au Canada. Parmi les métiers Sceau rouge qui ne sont pas reconnus dans toutes les administrations, il n'y a, dans la plupart des cas, que deux ou trois d'entre elles qui ne participent pas parce qu'elles n'ont pas des programmes d'apprentissage comparables.

Le Programme du sceau rouge est un programme national internationalement reconnu. Quiconque a un certificat portant le Sceau rouge dans un métier spécialisé peut aller travailler n'importe où au Canada et ailleurs dans le monde. En tant que pays, le Canada devrait insister sur ce programme, mais ce n'est pas ce qui se passe, et parce qu'il relève de la compétence des provinces, il y a fragmentation. Je crois qu'il serait vraiment important de réinvestir dans le Programme du sceau rouge et de le revigorer<sup>28</sup>.

**M<sup>me</sup> Pam Frache**  
**Fédération du travail de l'Ontario**

Premièrement, j'aimerais que l'on soutienne davantage le programme actuel [du sceau rouge]. C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de surveiller les mécanismes permettant d'acquiescer ce sceau. Malheureusement, d'une province à l'autre, on ne sent pas la même détermination à faire en sorte que les gens obtiennent le Sceau rouge et complètent leur formation d'apprenti<sup>29</sup>.

**M. Pat Byrne**  
**District Council 38**  
**International Union of Painters and Allied Trades**

26 Voir le Programme des normes interprovinciales Sceau rouge, <http://www.red-seal.ca/Site/about/redseal.f.htm>.

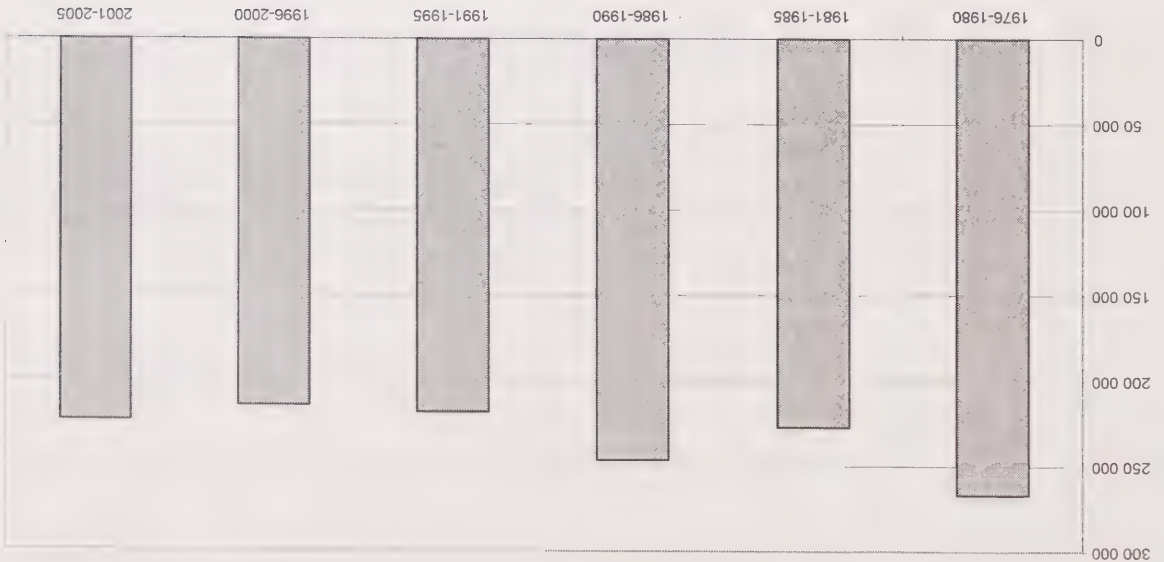
27 FCA-CAF, 6 juin 2006, <http://www.caf-fca.org/conf2k6/pres/TuesJune6/FutureDirection.pdf>.

28 Témoinages, réunion n° 30, 27 octobre 2006 à 11 h 25.

29 Témoinages, réunion n° 34, 8 novembre 2006 à 11 h 25.



**Graphique 1.2 – Migration interprovinciale annuelle moyenne parmi les personnes de 15 à 64 ans, Canada, 1976-1980 à 2001-2005**



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 051-0012, et Bibliothèque du Parlement.

L'expérience que nous avons vécue dans notre industrie, c'est que la mobilité a, en fait, un effet négatif sur notre industrie. Même s'il y a des emplois en Alberta, le problème, c'est que nous allons chercher des personnes talentueuses au Québec, en Ontario et en Nouvelle-Ecosse pour les amener en Alberta, parce qu'il y a une pénurie de travailleurs. Cela signifie que ces provinces vivent un véritable exode et qu'il n'y a tout simplement pas suffisamment de travailleurs à former pour remplacer ceux qui partent. En fait, le problème que nous avons dans le secteur de la vente de détail, c'est que les détaillants volent les employés d'autres détaillants, d'autres parties du pays. Alors, toute la question de la mobilité<sup>25</sup> a des répercussions négatives sur la croissance de notre secteur partout au Canada.

**M<sup>me</sup> Diane Brisebois**  
**Conseil canadien du commerce de détail**

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a essayé de remédier à beaucoup des obstacles qui entravent la mobilité de la main-d'œuvre, mais les progrès ont été lents. Nous examinons, dans cette section du rapport, les mesures institutionnelles et les encouragements financiers pouvant favoriser la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur et entre les régions du Canada.

## POUR UNE PLUS GRANDE MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE

La mobilité tant professionnelle que géographique de la main-d'œuvre constitue un élément critique de l'efficacité du marché du travail. Les obstacles à l'utilisation optimale des compétences peuvent avoir des effets sensibles sur les gains, la productivité et, en fin de compte, la production nationale.

Il existe de nombreux obstacles à la mobilité professionnelle et géographique. Dans certains cas, les compétences des travailleurs sans emploi ne correspondent pas à celles que recherchent les employeurs. Dans d'autres, les travailleurs possèdent les compétences recherchées, mais vivent loin des endroits où se trouvent les emplois vacants pour des motifs personnels, financiers ou institutionnels. Certains travailleurs ne veulent pas déménager pour ne pas être séparés de leur famille ou pour d'autres raisons personnelles. Un déplacement occasionne des dépenses (logement, frais de déménagement) qui influent sur la décision des travailleurs qui s'inquiètent aussi de la transférabilité de leurs avantages sociaux, et surtout de leur pension. D'autres facteurs entravent également la mobilité interprovinciale des travailleurs, comme la reconnaissance des titres de compétence, les différences entre les processus et les exigences de certification et les restrictions sur l'embauche.

D'après les données de Statistique Canada, la migration interprovinciale des personnes âgées de 15 à 64 ans a baissé dans les 30 dernières années. On peut constater cette tendance sur le graphique 1.2 qui montre que, dans ce groupe d'âge, la migration interprovinciale a baissé en moyenne de 16 p. 100 par an entre 1976-1980 et 2001-2005. Cette tendance est assez surprenante si l'on tient compte du fait que la population active a augmenté d'environ 65 p. 100 entre 1976 et 2005. Les données de Statistique Canada révèlent en outre que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont connu une migration d'entrée nette pendant la plus grande partie de cette période, tandis que le Canada atlantique et le Québec enregistraient une migration de sortie nette.

Bien que la plupart des témoins croyaient qu'il fallait adopter des mesures pouvant augmenter la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, certains témoins n'étaient pas de cet avis. D'après eux, à mesure que les déséquilibres du marché du travail s'intensifieront et se généraliseront dans tout le pays, une mobilité accrue de la main-d'œuvre aggraverait les pénuries dans les régions qui connaissent une importante migration de sortie. Les effets négatifs d'une plus grande mobilité ont également été évoqués dans le contexte du travail saisonnier : en encourageant les travailleurs saisonniers à trouver des emplois non saisonniers, on créerait de nouvelles difficultés de recrutement pour les employeurs de ce secteur.

aux besoins dépend de la disponibilité de renseignements opportuns et précis sur le marché du travail qui guident le processus décisionnel relatif au marché du travail<sup>22</sup>.

M. Keith Messenger  
Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse

D'après un rapport récent concernant l'information sur le marché du travail au Canada et dans quatre autres pays de l'OCDE (Australie, Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis), l'organisation de cette information dans notre pays n'est pas coordonnée et les renseignements ne sont pas faciles d'accès. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la diffusion de l'information sur le marché du travail dans le système d'éducation canadien est faible. Entre autres recommandations, le rapport préconise d'élaborer des stratégies pour élargir l'accès à l'information sur le marché du travail et mieux l'adapter aux besoins des utilisateurs, produire davantage d'information fondée sur les compétences (y compris des chiffres sur les pénuries et les excédents) et améliorer la qualité de l'information<sup>23</sup>.

Au niveau fédéral, Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS-C) est la principale source d'information sur le marché du travail. En 2005-2006, le Ministère a consacré 27,2 millions de dollars à son programme d'information sur le marché du travail<sup>24</sup>, qui fournit différents produits et services d'information, notamment à l'intention des personnes à la recherche d'un emploi, des employeurs et des gens qui veulent choisir une carrière. Le Comité encourage RHDS-C à continuer de collaborer avec ses partenaires du marché du travail pour produire une information plus détaillée et plus actuelle, surtout dans le but d'aider les employeurs à planifier leurs besoins de formation et de recrutement. Le Comité croit que ce genre d'information prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir.

### Recommandation 1.3

**Le Comité recommande à Ressources humaines et Développement social Canada d'améliorer la qualité et l'actualité de l'information sur le marché du travail et de produire des prévisions plus détaillées de l'offre et de la demande de travailleurs qualifiés aux niveaux régional et local.**

22 Témoignages, réunion n° 22, 24 octobre 2006 à 13 h 25.

23 A. Sharpe et S. Quo, *The Role of Labour Market Information for Adjustments: International Comparisons*, Centre d'étude des niveaux de vie, décembre 2006, p. 67-73, <http://www.csis.ca/reports/csrs2006-03.pdf>.

24 Ressources humaines et Développement social Canada, *Rapport sur le rendement 2005-2006*, 2006, p. 68, [http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDS-C/hrsd-c-rhdsc\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDS-C/hrsd-c-rhdsc_f.pdf).



importe donc d'en minimiser le plus possible la durée. Plus tôt les travailleurs déterminent les compétences dont ils ont besoin pour devenir productifs au travail, plus tôt ils pourront suivre la formation nécessaire (qui est habituellement assez longue). Et plus tôt les entreprises peuvent trouver des travailleurs ayant les compétences dont elles ont besoin, moins le processus d'adaptation sera coûteux pour elles.

Au cours des audiences du Comité, plusieurs témoins étaient d'avis que nous avons besoin d'une information plus abondante et de meilleure qualité sur le marché du travail, surtout aux niveaux régional et local. Même si Ressources humaines et Développement social Canada produit beaucoup de renseignements sur les emplois vacants et les besoins en main-d'œuvre spécialisée, certains témoins croyaient que les participants au marché du travail ont besoin de renseignements encore plus détaillés sur la demande et l'offre futures dans des professions et des régions précises.

[...] il existe un grand besoin d'une information plus étoffée et meilleure sur le marché du travail. C'est essentiel pour les étudiants, les parents, les employeurs et les responsables de l'éducation. Ceux qui prennent des décisions en matière d'apprentissage et de marché du travail pour renforcer leur employabilité ne peuvent pas le faire en l'absence de toute information. L'information sur le marché du travail doit être plus accessible et plus conviviale. Comprendre le caractère évolutif de la population active du Canada, tel est peut-être le véritable point de départ d'un processus décisionnel constructif, et ce défi est d'autant plus difficile si l'on tient compte des profondes différences régionales dans notre population active. Il est clair que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle essentiel au niveau de la compilation et de la diffusion de l'information sur le marché du travail<sup>20</sup>.

**M<sup>me</sup> Shirley Seward**  
**Centre syndical et patronal du Canada**

Les documents d'information sur le marché du travail sont un amalgame complexe de statistiques et de sondages effectués différemment. L'objectif est d'améliorer ces documents pour qu'ils soient plus précis par rapport à des secteurs donnés de l'économie dans des régions spécifiques et même dans des villes canadiennes particulières<sup>21</sup>.

**M. Andrew Cardozo**  
**L'Alliance des conseils sectoriels**

[...] pour satisfaire aux besoins en compétences du marché du travail de la Nouvelle-Écosse, on doit prendre le pouls des besoins immédiats, prochains et futurs du marché du travail de la Nouvelle-Écosse. L'élaboration de politiques et de programmes adaptés

20

Témoignages, réunion n° 9, 20 juin 2006 à 8 h 15.

21

Témoignages, réunion n° 14, 3 octobre 2006 à 11 h 10.

Bien qu'il existe un organisme central à l'échelle nationale pour voir à l'apprentissage, il n'est pas au courant de ce qui se passe sur le terrain et des besoins précis de l'industrie. Il faut que l'industrie améliore sa capacité de définir les besoins pour le système d'éducation, mais il faut aussi que le système d'éducation se rassemble et décide des méthodes de formation, du nombre de personnes à former et des établissements capables de le faire<sup>19</sup>.

M. Ken McKinlay  
Saskatchewan Home Builders' Association

Les membres du Comité croient que les conseils sectoriels font une précieuse contribution à la planification des ressources humaines en établissant des partenariats essentiels dans l'industrie pour définir les besoins actuels et futurs de compétences et y répondre. Le Comité est d'avis qu'il faudrait continuer à développer et à étendre ce modèle pour être mieux préparés à affronter les problèmes de ressources humaines qui ne manqueront pas de se poser à l'avenir.

## Recommandation 1.1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires offrent du financement et travaillent de concert avec les entreprises, les syndicats, les éducateurs et d'autres intervenants clés en vue de développer davantage la capacité nationale de planification des ressources humaines grâce à l'expansion du modèle des conseils sectoriels. La première priorité, à cet égard, devrait être de créer un conseil sectoriel des services de santé.

## Recommandation 1.2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie l'établissement d'une meilleure correspondance entre les besoins de compétences définis par les conseils sectoriels et les compétences inculquées par le système d'éducation, de façon que les programmes d'études reflètent les besoins socio-économiques du Canada et s'adaptent constamment à leur évolution.

## B. Information sur le marché du travail

L'absence de renseignements actuels et suffisants sur l'offre et la demande de travailleurs qualifiés ralentit l'adaptation du marché du travail. S'il prend trop de temps, le processus d'adaptation sera coûteux tant pour les travailleurs que pour l'économie. Il

Le Canada n'a pas, à l'heure actuelle, de mécanismes pleinement développés pour une planification pancanadienne des ressources humaines, mais il importe de noter que le gouvernement fédéral a appuyé cette orientation depuis la fin des années 1980 en créant des conseils sectoriels nationaux. Il s'agit d'organisations nationales permanentes qui s'occupent d'une vaste gamme de questions liées aux ressources humaines d'un secteur particulier, y compris la définition des besoins actuels et futurs de compétences et l'acquisition de ces compétences<sup>15</sup>. Le Comité a appris que les conseils sectoriels assurent une vaste représentation des employeurs, des employés, des éducateurs, des gouvernements et d'autres intervenants. Il y en a actuellement une trentaine (à l'exclusion des membres associés et d'autres partenaires et organisations) représentant un petit peu moins de 50 p. 100 du marché du travail<sup>16</sup>.

Même si les éducateurs sont ordinairement représentés au sein des conseils sectoriels, les témoins ont dit au Comité qu'il est nécessaire d'établir un lien plus étroit entre les compétences recherchées par les employeurs et celles des diplômés des systèmes d'enseignement et de formation qui arrivent sur le marché du travail.

[...] les établissements de formation continue et d'enseignement postsecondaire se heurtent à des problèmes. Les employeurs, le marché et le secteur ont besoin d'une main-d'œuvre qui possède non seulement des compétences techniques, mais également des compétences interpersonnelles et en gestion des affaires. Un nombre trop important d'établissements d'enseignement postsecondaire dispensent une formation adéquate ou supérieure sur le plan technique, mais insuffisante dans les domaines des stratégies d'affaires, de la commercialisation et des arts libéraux. Cependant, on constate une demande pour des travailleurs qui détiennent toutes ces compétences<sup>17</sup>.

**M. Paul Swinwood**  
**Conseil des ressources humaines de logiciel inc.**

Je pense que l'autre question importante que les gens ne comprennent pas encore, c'est que le système d'éducation aujourd'hui souffre d'un énorme manque de crédibilité. J'ai discuté avec de nombreuses personnes des ressources humaines dans tout le pays, et une de leurs préoccupations communes est que les gens qu'elles embauchent, ou aimeraient embaucher, n'ont pas les compétences nécessaires pour faire le travail<sup>18</sup>.

**M<sup>me</sup> Leslie Childs**  
**Association of Workplace Educators of Nova Scotia**

15 Parmi les autres activités, il y a lieu de mentionner les mesures ayant pour objet d'élaborer des normes de certification et de formation pour faciliter l'amélioration des compétences et la mobilité de la main-d'œuvre, d'aider les employeurs à engager des immigrants, à les maintenir en fonction et à veiller à une reconnaissance efficace des titres de compétence étrangers et de favoriser une augmentation du taux d'activité des Autochtones, des personnes handicapées et des femmes.

16 Ressources humaines et Développement social Canada, *Rapport sur le rendement 2005-2006*, 2006, p. 62, [http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSO/hrsdc-rhdsoc\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/HRSDC-RHDSO/hrsdc-rhdsoc_f.pdf).

17 Témoignages, réunion n° 14, 3 octobre 2006 à 11 h 25.

18 Témoignages, réunion n° 21, 24 octobre 2006 à 11 h 15.



côté les besoins futurs de demain dans le domaine de la santé. La valeur des efforts non coordonnés dans le domaine de l'employabilité est à la baisse. Le Canada doit conjuguer ses efforts pour reconnaître la mobilité croissante des professionnels de la santé et d'autres travailleurs. Nous nous sommes réjouis d'entendre les gouvernements annoncer récemment qu'ils considèrent la mobilité interprovinciale comme une priorité stratégique<sup>11</sup>.

**M<sup>me</sup> Lisa Little**  
**Association des infirmières et infirmiers du Canada**

[...] nous souhaitons la création d'une table sectorielle en santé, un peu comme cela existe dans d'autres secteurs d'activité comme le génie, la foresterie et l'exploitation minière. Nous avons généralement reçu une fin de non recevoir quand nous avons réclamé cela, essentiellement à cause de la question des responsabilités fédérales-provinciales-territoriales<sup>12</sup>.

**D<sup>r</sup> William Tholl**  
**Association médicale canadienne**

Les représentants d'autres secteurs de l'économie ont également insisté sur la nécessité d'une approche nationale en matière de planification des ressources humaines.

Ce n'est pas un seul palier de gouvernement qui a la capacité de régler les pénuries de main-d'œuvre qualifiée. En outre, on ne peut pas réaliser des progrès importants lorsque les gouvernements agissent sans se préoccuper les uns des autres et participent à une série d'activités hétéroclites qui sont une fin en soi, consommant des ressources et ne produisent pas de résultats sur le terrain. Il est impératif qu'on mette en place une stratégie nationale globale et homogène pour répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée du Canada, en établissant des normes nationales en matière de formation<sup>13</sup>.

**M. David Wassmansdorf**  
**Association canadienne des constructeurs d'habitations**

Nous commençons à voir l'importance d'une coordination pancanadienne pour éviter les dédoublements. Il y a déjà du dédoublement, et on n'a pas de temps à perdre à cet égard. Un volet très important de la stratégie nationale a trait au rôle que pourraient jouer les conseils sectoriels en matière d'échange d'information. Ils pourraient servir de centres d'échange d'information pour les groupes concernés, que ce soit les réseaux d'éducation, les associations, les collèges ou les universités<sup>14</sup>.

**M. Paul Hébert**  
**Conseil des ressources humaines de l'industrie minière**

11 *Ibid.* à 11 h 30.

12 *Ibid.* à 12 h 10.

13 Témoignages, réunion n° 28, 26 octobre 2006 à 14 h 50.

14 Témoignages, réunion n° 14, 3 octobre 2006 à 11 h 45.

# POUR UNE PLANIFICATION NATIONALE DES RESSOURCES HUMAINES ET UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

## A. Planification des ressources humaines

Les témoins ont dit au Comité que le Canada doit avoir une vision pancanadienne pour s'attaquer au problème du vieillissement de la population active et aux déséquilibres du marché du travail qui pourraient en résulter. Aucun palier de gouvernement ne peut s'atteler seul à cette tâche. Si les gouvernements agissent indépendamment les uns des autres, il sera impossible d'élaborer une stratégie efficace. Tous les intervenants doivent être au courant de ce qui se fait dans chaque province et territoire afin de minimiser le double emploi et l'utilisation inefficace des ressources. La coopération fédérale-provinciale-territoriale est essentielle pour déterminer les besoins futurs de compétences et y répondre.

La nécessité d'une vision pancanadienne de la planification des ressources humaines a été mise en évidence de la façon la plus énergique par les groupes représentant le secteur des soins de santé. Cela est facile à comprendre si l'on tient compte des déséquilibres persistants et croissants qui, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, sont prévus dans de nombreuses professions liées à la santé.

[...] comme vous le savez, un certain nombre d'études sectorielles concernant différentes disciplines et professions de la santé ont été effectuées en ce qui concerne la main-d'œuvre. Il y en a une pour les infirmières, une pour les médecins, une pour les pharmaciens et une autre pour les soins à domicile. L'Association canadienne des soins de santé a participé à ces études, siégeant parfois au comité directeur, parfois au comité de gestion. Il nous est arrivé de craindre que celles-ci se fassent en isolation les unes des autres mais, si nous voulions effectivement tous planifier en fonction de l'avenir, nous partions d'hypothèses différentes d'un secteur à l'autre et il fallait en fait tendre davantage vers l'intégration. C'est d'ailleurs pour cela que nous sommes régulièrement réunis tout au long du processus; c'est parce que nous voulions chercher des moyens d'éviter de travailler en cloisonnement. Ce que nous recherchons, c'est un mécanisme qui nous permette de regrouper les différents modes de collecte d'information, les processus de recherche, les processus de planification et le reste, non pas pour essayer de déborder sur les champs de compétence des autres, mais plutôt parce que nous partions du principe que les gens sont mobiles et qu'ils peuvent passer d'une province à l'autre, d'une région à l'autre. Nous allons devoir nous attaquer à ces questions-là, tout autant qu'à celles des besoins et nous devons le faire à l'échelle du Canada<sup>10</sup>.

Sharon Sholzberg-Gray  
Association canadienne des soins de santé

Le problème réside bien entendu dans le fait que chaque province effectue sa propre planification dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Chacune projette de son

de puits de pétrole et de gaz, responsables de l'entretien, testeurs et travailleurs apparentés) ainsi que dans les métiers (constructeurs et renovateurs de logements résidentiels, tuyauteurs et charpentiers)<sup>8</sup>.

[...] d'après nos prévisions, deux sur trois des postes qui deviendront vacants dans les dix prochaines années seront dus non à la création de nouveaux emplois, mais plutôt à des départs à la retraite. Cela signifie que le vieillissement de la population engendre des pressions dans une vaste gamme de professions, et pas seulement dans les secteurs les plus dynamiques, comme le pétrole et le gaz ou la santé [...] Quant aux incidences de ces pressions, on peut facilement prévoir une hausse des salaires pour encourager les gens à rester dans la population active ou pour les amener à passer aux secteurs où la demande est la plus forte. Pour un travailleur, je ne crois pas que ce soit là un problème difficile, c'est plutôt une situation avantageuse. À mon avis, les entreprises devront apprendre à s'adapter à ces pressions. Elles devront commencer à investir dans la nouvelle technologie pour améliorer les rendements et mieux utiliser leurs travailleurs<sup>9</sup>.

M. Clif Halliwell  
Ressources humaines et Développement social Canada

Bien que les projections ne disent à peu près rien de la répartition régionale de ces pénuries, le Comité a appris que des déséquilibres du marché du travail existent dans tout le pays et semblent, d'après les témoins, être particulièrement marqués dans l'ouest du Canada.

Les pénuries de travailleurs spécialisés et les problèmes d'adaptation que connaissent actuellement l'Alberta et la Colombie-Britannique pourraient bien s'étendre à l'ensemble du Canada dans les années à venir. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, nous encourageons les deux paliers de gouvernement à collaborer à l'élaboration d'une stratégie pancanadienne d'employabilité pouvant accélérer l'adaptation du marché du travail, accroître les investissements dans le capital humain, éliminer les obstacles à l'emploi dans les groupes sous-représentés et tirer parti des compétences de travailleurs étrangers.

Le chapitre 1 est centré sur trois grands facteurs qui pourraient faciliter l'adaptation du marché du travail dans tout le pays : la planification des ressources humaines et l'information sur le marché du travail, la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance des titres de compétence et des acquis antérieurs aussi bien canadiens qu'étrangers.

8 M. Lapointe, K. Dunn, N. Tremblay-Côté, L.-P. Bergeron et W. L. Ignaczak, *Perspectives du marché du travail canadien pour la prochaine décennie (2006-2015)*, Ressources humaines et Développement social Canada, octobre 2006, [http://www1.srviccecanada.gc.ca/fr/publications\\_researches\\_recherche/categories/marche\\_travail/fsp\\_615\\_10\\_06/page01.shtml](http://www1.srviccecanada.gc.ca/fr/publications_researches_recherche/categories/marche_travail/fsp_615_10_06/page01.shtml).

9 Témoignages, réunion n° 4, 1<sup>er</sup> juin 2006 à 8 h 25.



pas des ressources humaines qui leur permettraient de le faire. Ce problème est certes plus aigu dans certaines provinces, comme en Alberta, mais c'est un problème qui touche toutes les provinces canadiennes<sup>5</sup>.

**M<sup>me</sup> Lucie Charon**  
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Beaucoup de témoins croient que les pénuries de travailleurs qualifiés deviendront plus fréquentes et plus problématiques. Des représentants de différents secteurs produisant des biens et des services ont signalé des pénuries actuelles ou imminentes. L'annexe A présente un aperçu de certaines de ces prédictions. Il faut noter néanmoins que ces projections et d'autres sont ordinairement formulées hors du contexte de l'adaptation du marché du travail, et notamment de la substitution du capital à la main-d'œuvre, et sans tenir compte d'une manière adéquate de l'évolution de l'offre sur le marché du travail.

Mon troisième point est le fameux mythe de l'imminence d'une grave pénurie de main-d'œuvre. On entend constamment dire qu'il faut s'attendre à l'avvenir à de très graves pénuries de main-d'œuvre, que dans certaines professions, on sera à court de 80 000 employés [...] Il faut se méfier de ce type de prédictions, parce que tout cela n'arrivera pas. Le marché du travail s'adapte au fur et à mesure, les salaires augmentent, la demande chute et l'offre de travailleurs croît: des gens viennent d'autres pays, d'autres professions, sortent des établissements d'enseignement, des travailleurs se perfectionnent. L'adaptation se fait constamment<sup>6</sup>.

**M. Andrew Sharpe**  
Centre d'étude des niveaux de vie

Tous les deux ans, Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) établit des projections du marché du travail pour la décennie suivante. Lorsqu'ils ont comparé devant le Comité en juin 2006, les fonctionnaires de RHDSC ont indiqué que, dans les dix prochaines années, deux emplois vacants sur trois seront attribuables au vieillissement de la population active (demande de remplacement) plutôt qu'à la création de nouveaux emplois (demande d'expansion)<sup>7</sup>. À en juger par les toutes dernières prévisions du ministère, de nombreuses professions risquent de faire face à une pénurie de main-d'œuvre entre 2006 et 2015, notamment dans le secteur de la santé (médecins, infirmiers, techniciens en radiation médicale et divers auxiliaires et assistants, etc.), le secteur de la gestion (gestionnaires en administration publique, gestionnaires en ressources humaines et superviseurs dans les métiers de transformation, etc.) et le secteur des professionnels (ingénieurs civils, ingénieurs industriels, technologues et techniciens en fabrication, etc.), dans les professions propres au secteur primaire (forêts

5 Témoignages, réunion n° 65, 27 mars 2007 à 9 h 25.

6 Témoignages, réunion n° 13, 28 septembre 2006 à 11 h 30.

7 La croissance de l'offre de main-d'œuvre est estimée d'après le nombre d'étudiants qui quittent le système d'enseignement officiel, l'immigration récente et le nombre de personnes qui réintègrent le marché du travail après une période d'inactivité.

[...] le vieillissement de la population pose bien sûr différents problèmes dans le contexte canadien, mais son effet le plus prononcé se manifestera probablement dans le domaine de l'offre future de main-d'œuvre. Avec un ralentissement de la croissance de la population active, il serait difficile de maintenir les taux de croissance antérieure et d'améliorer notre niveau de vie<sup>4</sup>.

M<sup>me</sup> Karen Jackson  
Ministère des Ressources humaines et du Développement social

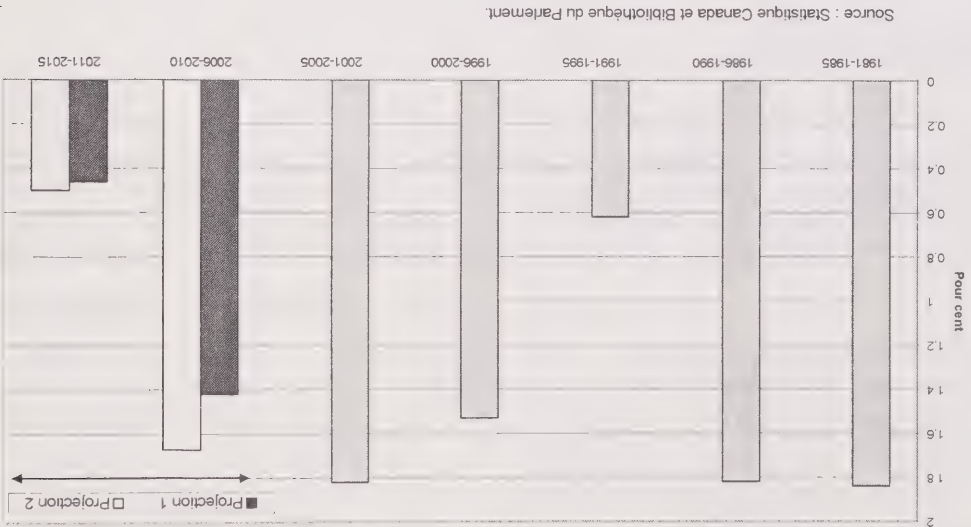
La population active du Canada a montré, au fil des ans, qu'elle avait la capacité de s'adapter. Nous nous attendons à ce que cette capacité se maintienne à l'avenir. Les membres du Comité reconnaissent en même temps que l'adaptation du marché du travail prend du temps. Il arrive donc que le marché connaisse des périodes de déséquilibre (parfois des pénuries, parfois des excédents) dans certains secteurs de compétences. Par exemple, si une pénurie de travailleurs qualifiés se manifeste, plus de travailleurs chercheront à acquérir les compétences recherchées à mesure que les niveaux de rémunération et le nombre de postes vacants augmentent. La rapidité de l'adaptation dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la flexibilité des salaires, la disponibilité d'information sur le marché du travail et le coût d'acquisition des compétences voulues.

De nombreux témoins ont abordé la question des pénuries croissantes de travailleurs qualifiés. Même si la plupart étaient d'avis que le Canada ne connaîtrait pas des pénuries généralisées, le Comité a appris que des propriétaires de petites et moyennes entreprises craignent une pénurie générale de travailleurs. En fait, d'après certains témoins, des entreprises ont reporté la mise en œuvre de leurs plans d'expansion parce qu'elles étaient incapables de trouver les travailleurs dont elles avaient besoin.

[...] les craintes suscitées par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée augmentent progressivement depuis un certain nombre d'années. En fait, dans certaines provinces, comme l'Alberta, cette préoccupation à l'égard de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est tellement grave qu'elle précède en fait le fardeau fiscal global. Nous n'avions jusqu'ici encore jamais constaté un tel résultat et nous suivons ces questions depuis fort longtemps [...]. La situation ne va certainement pas s'améliorer. En fait, nous pensons que ce problème va s'aggraver. En décembre, 31 p. 100 de nos membres ont déclaré qu'ils prévoient augmenter le nombre des emplois à temps plein dans leur entreprise, ce qui est un bon exemple de cette tendance. Ce sont des niveaux relativement sains et nous pensons que ces niveaux le demeureront. Mais cela veut dire qu'il sera de plus en plus difficile d'embaucher de nouveaux employés [...]. Par exemple, le taux des postes vacants à long terme, qui reflète le nombre des postes demeurés vacants pendant au moins quatre mois, a constamment augmenté depuis 2004. C'est un problème parce qu'il a de graves répercussions sur l'économie, dans le sens qu'il oblige les entreprises à renoncer à exploiter de nouvelles possibilités pour la seule raison qu'elles ne disposent

moyenne figurant sur ce graphique illustrent deux grands points. D'abord, même si on s'attend à ce que l'offre de main-d'œuvre continue à croître d'ici le milieu de la prochaine décennie, le taux de croissance annuel de la population active du Canada devrait à ce moment-là avoir baissé à une fraction de ce qu'il était pendant la première moitié de la présente décennie. Ensuite, même si on arrivait à persuader les travailleurs âgés de rester plus longtemps actifs, un ralentissement de la croissance de la population active et, en définitive, une contraction de l'offre de main-d'œuvre semblent inévitables.

GRAPHIQUE 1.1 – Croissance annuelle moyenne réelle et projetée de la population active, 1981-1985 à 2011-2015



Source : Statistique Canada et Bibliothèque du Parlement.

Le changement technologique et la croissance de l'économie du savoir se maintiennent, la demande de main-d'œuvre spécialisée devrait également continuer à monter. Toutefois, comme on s'attend à une baisse du nombre de travailleurs qualifiés qui entreront dans la population active à l'avenir, beaucoup croient que les employeurs devront compter de plus en plus sur les travailleurs actuels pour satisfaire les besoins futurs de compétences. Dans ce scénario fort vraisemblable, la possibilité pour ces travailleurs d'acquérir les compétences recherchées aura une influence sensible sur la productivité future au travail et sur le niveau de vie.



# CHAPITRE 1 — VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ACTIVE, DÉSÉQUILIBRES POSSIBLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET MOYENS DE FAVORISER L'ADAPTATION

Le vieillissement de la population du Canada est un phénomène important pour de multiples raisons, dont ses répercussions sur le marché du travail. Entre 1946 et 1965, la population a connu une croissance rapide par suite du baby-boom de l'après-guerre. Même si l'influence de la génération du baby-boom sur le marché canadien du travail est indéniable, beaucoup d'observateurs croient que ses conséquences les plus marquées ne se manifesteront que plus tard, surtout après 2011, lorsque les premiers membres de cette génération auront atteint l'âge de 65 ans. Avec la baisse sensible du taux de fécondité depuis le début des années 1990, ce phénomène démographique est à la base du vieillissement rapide de la population active.

Les baby-boomers, nés entre 1946 et 1965, étaient concentrés dans le bas de la pyramide en 1971. Déjà, il était évident qu'ils représentaient un groupe très important d'individus. Ils étaient âgés entre 20 et 40 ans en 1986, et entre 35 et 55 ans en 2001 [...] On peut remarquer qu'en 2007, les baby-boomers, alors âgés entre 50 et 70 ans, seront toujours le groupe d'individus le plus important de la population canadienne [...]

M<sup>me</sup> Maryanne Webber  
Statistique Canada

D'après Statistique Canada, la proportion de la population en âge de travailler (c'est-à-dire les personnes âgées de 15 à 64 ans) par rapport à la population totale devrait fléchir dans les années 2010 et 2020 pour atteindre 62 p. 100 au début des années 2030, par rapport à 70 p. 100 en 2005<sup>2</sup>. Bien que nous ne sachions pas quelle partie de cette population formera effectivement la population active de l'avenir, nous savons que le taux d'activité changera avec le vieillissement des travailleurs. Dans ce contexte, Statistique Canada a présenté au Comité deux projections de la croissance de la population active, qui sont représentées sur le graphique 1.<sup>3</sup> Les projections de croissance annuelle

1 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Témoignages, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, réunion n° 7, 13 juin 2006 à 9 h 30.

2 Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2005-2031*, décembre 2005, p. 47-48, <http://www.statcan.ca/francais/tireepub/91-520-XIF/0010591-520-XIF.pdf>.

3 La projection 1 se fonde sur l'hypothèse que le taux d'activité restera le même pour chacun des groupes d'âge de 5 ans entre 2005 et 2017. Dans la projection 2, le taux d'activité reste le même pour tous les groupes d'âge de cinq ans, sauf celui des 55 ans et plus, pendant la période de 2006 à 2017. Dans le cas des 55 ans et plus, l'hypothèse adoptée dans la projection 2 est que le taux d'activité augmente (au rythme observé entre 2004 et 2005) jusqu'en 2010, puis reste constant par la suite. Dans les deux cas, on suppose que la population de 15 ans et plus croît selon le scénario de croissance moyenne de Statistique Canada (voir tableau 052-0004, scénario 3).

compétence des provinces et des territoires, elles n'ont pas du tout pour but d'étendre les pouvoirs du gouvernement fédéral. Nous pensons simplement que le leadership fédéral est nécessaire dans les domaines d'importance nationale. Nous sommes persuadés de l'importance d'obtenir le consentement des provinces et des territoires avant d'agir et croyons qu'animés d'un plus grand esprit de coopération, les deux paliers de gouvernement peuvent travailler ensemble pour assurer la prospérité future des Canadiens.

Il existe essentiellement quatre grands moyens d'agir sur l'offre de travailleurs qualifiés pour répondre aux besoins des employeurs et atténuer les effets d'une pénurie chronique qui, pour beaucoup, ne manquera pas de toucher le Canada à l'avenir et ira en s'aggravant. C'est sur cette base que nous avons structuré notre rapport. Le premier moyen consiste à faire en sorte que le marché canadien du travail puisse s'adapter rapidement et que les compétences des travailleurs soient utilisées d'une façon optimale. Nous examinons donc, au chapitre 1, la nécessité d'élargir la planification des ressources humaines pour mieux prévoir les compétences qui seront les plus recherchées et les moyens de répondre à cette demande, de réduire les obstacles à la mobilité des travailleurs et d'assurer une plus grande reconnaissance des diplômes, des compétences, des titres professionnels et de la formation, qu'ils aient été acquis au Canada ou à l'étranger.

Le chapitre 2 traite des investissements dans le capital humain. Nous passons en revue les enjeux liés à la formation en milieu de travail, à l'enseignement postsecondaire, à l'apprentissage continu et aux initiatives fédérales de formation conçues essentiellement pour les chômeurs.

Le troisième moyen d'augmenter l'offre de main-d'œuvre est d'intensifier l'utilisation des compétences existantes dans les secteurs sous-représentés de la population active. Le chapitre 3 est donc consacré aux moyens de maintenir en fonction les travailleurs âgés, d'augmenter le taux d'activité et d'emploi des Autochtones et des personnes handicapées, de réduire les facteurs de désincitation au travail parmi les travailleurs à faible revenu et de prolonger la saison active dans les secteurs saisonniers.

Il est enfin possible d'augmenter l'offre de main-d'œuvre en attirant les travailleurs d'autres pays. Le programme d'immigration du Canada vise depuis longtemps à faire venir dans le pays des personnes ayant les compétences dont notre marché du travail a besoin. Le chapitre 4 traite, par conséquent, des questions entourant le choix des travailleurs qualifiés qui cherchent à obtenir le statut de résident permanent au Canada, l'admission de travailleurs temporaires étrangers pour répondre à des besoins de compétences sectoriels et géographiques précis et l'intégration des immigrants dans le marché canadien du travail.

Les recommandations que nous formulons dans ce rapport sont conçues pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie pancanadienne efficace d'employabilité pouvant répondre à l'avenir aux besoins des employeurs et de tous les segments de la population en âge de travailler, notamment les travailleurs non qualifiés et les personnes à faible revenu et à faible taux d'activité. Les membres du Comité réalisent que l'élaboration d'une stratégie pancanadienne d'employabilité nécessitera un engagement permanent et une plus grande coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Même si quelques-unes de nos recommandations peuvent relever de la



de travail. Les travailleurs, les syndicats et les employeurs ont également des rôles clés à jouer pour que les investissements nécessaires dans le capital humain soient faits. Le marché canadien du travail étant d'envergure nationale, tous les paliers de gouvernement doivent collaborer afin de donner aux travailleurs les compétences voulues pour répondre aux besoins futurs du Canada et une mobilité suffisante pour qu'ils puissent accepter les emplois disponibles. Nous avons besoin d'élaborer une stratégie d'employabilité pancanadienne plus efficace en nous fondant sur la coopération, la collaboration et l'inclusion pour affronter les défis que pose le ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre et la perspective de pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée dans les années à venir.

L'éducation, la formation et beaucoup d'autres facteurs liés aux lieux de travail canadiens relèvent principalement de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les membres du Comité sont conscients de cette réalité, mais croient, pour la plupart, que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, de concert avec les provinces et les territoires, pour que toutes les régions du pays disposent d'une main-d'œuvre adaptable et axée sur le savoir.

Le gouvernement fédéral peut contribuer beaucoup à l'élimination des obstacles qui s'opposent à la libre circulation des travailleurs partout au Canada. Trop souvent, des travailleurs qualifiés d'une région sont dans l'impossibilité d'accepter des emplois vacants dans une autre région à cause de l'absence de mécanismes adéquats permettant une reconnaissance mutuelle des compétences entre les provinces et les territoires. C'est là un problème sérieux qui existe depuis longtemps.

Une augmentation de l'offre de travailleurs qualifiés est importante non seulement pour assurer la prospérité économique du Canada, mais aussi pour améliorer la situation socio-économique des personnes dont la participation à la population active est actuellement faible. Avec les compétences voulues et la croissance prévue des occasions d'emploi, les perspectives de travail des Canadiens, surtout parmi les groupes sous-représentés, devraient s'améliorer, pourvu que nous puissions continuer à élaborer et à mettre en œuvre des politiques appuyant une plus grande activité des travailleurs.

Le 11 mai 2006, le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes a convenu d'entreprendre un examen des questions liées à l'employabilité au Canada. Le Comité a examiné une foule de sujets tels que la mobilité des travailleurs, le travail saisonnier, les travailleurs âgés, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, l'alphabétisation en milieu de travail et la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Même si l'étude initiale devait être centrée sur ces sujets, les membres du Comité ont rapidement décidé d'en élargir la portée pour inclure les travailleurs autochtones, les travailleurs handicapés, les travailleurs à faible revenu, les immigrants récents et les travailleurs temporaires étrangers.

# INTRODUCTION

L'économie canadienne se porte bien depuis un certain temps déjà. En 2007, le taux de chômage national était à 6 p. 100, son niveau le plus bas en plus de 30 ans. Même si la diminution du taux de chômage constitue dans l'ensemble un développement positif, beaucoup d'employeurs, surtout parmi les petites et moyennes entreprises de l'Ouest, ont de plus en plus de difficultés à trouver des travailleurs ayant les compétences dont ils ont besoin pour maintenir et étendre leurs activités. En même temps, le Canada a plus d'un million de chômeurs, dont beaucoup sont à la recherche d'un emploi à temps plein. Malheureusement, un grand nombre d'entre eux n'ont pas les compétences nécessaires pour remplir les emplois vacants ou vivent loin des endroits où se trouvent ces emplois.

Le fait de manquer des occasions économiques fautive de travailleurs qualifiés a pour effet de réduire la production, la productivité et le revenu des Canadiens. Bien sûr, les incidences des pénuries de main-d'œuvre qualifiée s'intensifient quand le marché du travail se resserre, mais nous soupçonnons qu'un autre facteur contribue à cette situation. Il s'agit d'une tendance démographique irrésistible dont les effets sont de plus en plus marqués : le vieillissement de la population active du Canada. Beaucoup s'attendent à ce que ce phénomène aggrave les pénuries de main-d'œuvre dans les années à venir tandis que le Canada s'engage dans une période prolongée de ralentissement de la croissance de la population active.

La capacité de l'économie canadienne de produire des biens et des services dépend d'un certain nombre de facteurs, dont l'offre de main-d'œuvre, la compétence des travailleurs, les heures de travail, le capital utilisé dans la production et la technologie. L'offre de main-d'œuvre et le niveau de qualification des travailleurs jouent un rôle de premier plan dans notre compétitivité et notre prospérité économique. À mesure que la technologie progresse, les travailleurs ont besoin de plus grandes compétences pour s'en servir. De plus, l'éducation et la formation contribuent d'une façon beaucoup plus marquée à l'amélioration de la productivité. Par conséquent, nos politiques tendant à renforcer le niveau et la qualité de notre capital humain doivent continuer à s'adapter à cette réalité.

Les compétences nécessaires dans les emplois d'aujourd'hui sont supérieures à celles du passé, et cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir. On estime actuellement que plus de 70 p. 100 de l'ensemble des nouveaux emplois créés au Canada exigent au moins des études secondaires partielles et une certaine formation. En même temps, plus d'un tiers de la population active du Canada ne répond pas à cette exigence. Et une proportion encore plus élevée des Canadiens en âge de travailler ne possède pas les capacités de lecture et d'écriture et les autres aptitudes de base nécessaires pour s'intégrer avec succès dans notre marché du travail en évolution rapide.

Au Canada, les investissements dans l'éducation et la formation profitent non seulement à ceux qui investissent mais à l'ensemble de la société. Le secteur public a un rôle important à jouer pour favoriser l'acquisition des compétences nécessaires en milieu

ANNEXE B : FACTEURS DE SÉLECTION ET POINTS ACCORDÉS DANS LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS AUX TERMES DU PROGRAMME D'IMMIGRATION DU CANADA .....	185
ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS .....	189
ANNEXE D : LISTE DES MÉMOIRES .....	201
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	207
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA .....	209
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS .....	213
OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU NPD .....	219



105	2. Autres obstacles .....
106	B. Rôle du gouvernement fédéral .....
108	1. Programmes de Ressources humaines et Développement social Canada .....
108	a) Fonds d'intégration .....
110	b) Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées .....
111	c) Autres programmes .....
115	2. Programme d'aide aux entrepreneurs ayant une incapacité .....
116	3. Mesures législatives et politiques pour l'équité en emploi .....
119	4. Services de soutien aux personnes handicapées .....
120	TRAVAILLEURS À FAIBLE REVENU .....
123	A. Incitations au travail .....
127	B. Logement .....
129	C. Apprentissage et garde des jeunes enfants .....
132	TRAVAILLEURS SAISONNIERS .....
139	CHAPITRE 4 — AU-DELÀ DE NOS FRONTIÈRES : SÉLECTION D'IMMIGRANTS QUALIFIÉS ET RECOURS À DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES .....
140	SÉLECTION DE TRAVAILLEURS QUALIFIÉS .....
145	TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES .....
152	INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AU MARCHÉ DU TRAVAIL .....
159	CONCLUSION .....
161	LISTE DES RECOMMANDATIONS .....
181	ANNEXE A : PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE DANS DES SECTEURS CLÉS : GESTION DES PÉNURIES ET DES SURPLUS DE MAIN-D'ŒUVRE AU CANADA .....

1. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.....	58
2. Capacité des établissements d'enseignement postsecondaire.....	59
ACQUISITION CONTINUE DU SAVOIR.....	61
ADAPTATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET ASSURANCE-EMPLOI.....	64
A. Dans le prolongement des ententes de formation de la main-d'œuvre.....	69
B. Jeunes à risque.....	73
CHAPITRE 3 — POUR ACCROÎTRE L'ACTIVITÉ ET RENFORCER L'INCITATION AU TRAVAIL.....	75
TRAVAILLEURS ÂGÉS.....	75
A. Renforcement des mesures d'incitation au travail.....	76
1. Retraite obligatoire.....	77
2. Pensions de l'État.....	79
B. Aide à l'adaptation.....	82
TRAVAILLEURS AUTOCHTONES.....	85
A. Scolarité de la population autochtone.....	86
1. Obstacles à l'éducation postsecondaire.....	86
2. Programmes fédéraux d'aide aux étudiants autochtones.....	87
B. Activité des Autochtones.....	89
1. Obstacles à l'emploi.....	90
2. Amélioration de la formation et de l'emploi chez les Autochtones.....	92
C. Programmes fédéraux d'aide à l'emploi pour les Autochtones.....	93
D. Écart à combler dans la situation socio-économique des Autochtones et des non-Autochtones du Canada.....	96
TRAVAILLEURS HANDICAPÉS.....	100
A. Obstacles à l'emploi.....	101
1. Services de soutien : besoins non comblés.....	102

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 — VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ACTIVE, DÉSÉQUILIBRES POSSIBLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET MOYENS DE FAVORISER L'ADAPTATION.....	5
POUR UNE PLANIFICATION NATIONALE DES RESSOURCES HUMAINES ET UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	10
A. Planification des ressources humaines.....	10
B. Information sur le marché du travail.....	13
POUR UNE PLUS GRANDE MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE.....	16
A. Programme des normes interprovinciales Sceau rouge.....	18
B. L'Accord sur le commerce intérieur.....	19
C. Encouragements fiscaux.....	22
D. Aide à la mobilité et assurance-emploi.....	23
POUR UN CADRE PANCANADIEN D'ÉVALUATION ET DE RECONNAISSANCE DES ÉTUDES ET DES TITRES DE COMPÉTENCE.....	25
A. Reconnaissance des titres de compétence étrangers.....	26
B. Évaluation et reconnaissance des acquis.....	30
CHAPITRE 2 — INVESTISSEMENTS DANS L'APPRENTISSAGE.....	35
FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL.....	36
A. Formation en apprentissage.....	40
B. Programmes de littératie en milieu de travail.....	44
ÉDUCATION POSTSECONDAIRE.....	51
A. Accès aux études postsecondaires.....	52
B. Les transferts fédéraux et la capacité des établissements d'enseignement postsecondaire.....	58





# LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question de l'employabilité au Canada et présente ses conclusions et recommandations.





# COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

## PRÉSIDENT

Dean Allison

## VICE-PRÉSIDENTS

Yves Lessard

Michael Savage

## MEMBRES

Mike Lake

Tony Martin

L'hon. Judy Sgro

Lynne Yelich

France Bonsant

Gord Brown

Rodger Cuzner

Ruby Dhalla

Jacques Gourde

## AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

L'hon. Carolyn Bennett

Gary Merasty

Bonnie Brown

L'hon. Geoff Regan

Patrick Brown

Denise Savoie

L'hon. Michael Chong

Mario Silva

L'hon. Denis Coderre

Brian Storseth

Jean-Claude D'Amours

## GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Mazade

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Chantal Collin

Kevin B. Kerr



**EMPLOYABILITÉ AU CANADA :  
PRÉPARER L'AVENIR**

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement  
social et de la condition des personnes  
handicapées**

**Le président**

**Dean Allison, député**

**AVRIL 2008**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION

AVRIL 2008

Dean Allison, député

Le président

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement  
social et de la condition des personnes  
handicapées**

**EMPLOYABILITÉ AU CANADA :  
PRÉPARER L'AVENIR**

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

